



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**PHILLIPE CUPERTINO SALLOUM E SILVA**

**MINHA PROPRIEDADE, MINHA VIDA:  
AS INTERFACES ENTRE O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL NA  
CIDADE DE JOÃO PESSOA-PB**

**JOÃO PESSOA  
2015**

**PHILLIPE CUPERTINO SALLOUM E SILVA**

**MINHA PROPRIEDADE, MINHA VIDA:**

**AS INTERFACES ENTRE O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL NA  
CIDADE DE JOÃO PESSOA-PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.

Área de Concentração: Direitos Humanos.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

João Pessoa

2015

PHILLIPE CUPERTINO SALLOUM E SILVA

**MINHA PROPRIEDADE, MINHA VIDA:**

AS INTERFACES ENTRE O DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA HABITACIONAL NA  
CIDADE DE JOÃO PESSOA

Dissertação apresentada e aprovada com distinção pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas pela banca examinadora composta dos seguintes membros:

**BANCA EXAMINADORA:**

Profa. Dra. Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer Feitosa  
PPGCJ/UFPB (Presidenta)

Profa. Dra. Renata Ribeiro Rolim  
PPGCJ/UFPB (Membro interno)

Profa. Dra. Doralice Sátyro Maia  
PPGG/UFPB (Membro externo)

João Pessoa, 30 de março de 2015.

À Nicinha Cupertino e Dinda Analdina (*in memorian*), minha avó e tia paterna, mulheres guerreiras, independentes e à frente da sociedade da sua época.

À Tancredo Fernandes (*in memorian*), meu amigo, companheiro dos movimentos sociais e acadêmico do Direito com que tive a satisfação de conviver e aprender a persistir na luta por justiça social.

## **AGRADECIMENTOS**

A sensação de estar próximo a realizar um sonho que foi planejado desde os primeiros anos da graduação me deu forças para que finalmente chegasse o presente momento de encerrar a dissertação. Sei que uma longa e árdua jornada acadêmica me acompanhará nos próximos anos da minha vida, mas a sensação que sinto hoje não é de uma conquista individual e sim o resultado de um trabalho e reflexão que se deu em espaços coletivos. A possibilidade de compartilhar com a sociedade algumas impressões sobre a problemática habitacional me instigaram a sobreviver a distância da família e dos amigos espalhados pelo mundo enquanto estive morando em João Pessoa.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais Soraia e Nilson por confiarem em meus projetos pessoais e me incentivarem a batalhar pela minha formação profissional. Sinto aqui da Paraíba todo amor e carinho que vocês transmitem para mim. Sou grato também à minha irmã Layla pela cumplicidade, pela parceria, por acreditar e respeitar meus ideais. Registro aqui também meus agradecimentos aos meus avós maternos Nazi e Rosa por estarem sempre presente em minha vida. Em especial, gostaria de dedicar esse momento à Dinda, vovó Nicinha e Tia Edna que infelizmente não estão mais entre nós mas que até hoje representam exemplos de mulheres.

Agradeço à professora Maria Luíza pela confiança, por acreditar na viabilidade do meu projeto de mestrado e por ser sempre tão prestativa, mesmo quando distante fisicamente. A senhora é um grande exemplo de determinação e dedicação ao Centro de Ciências Jurídicas e a academia.

À professora Renata Rolim, quero agradecer imensamente por todas conversas e por me proporcionar profundas reflexões durante e após a disciplina Teoria Crítica da Cidadania e à Ana Lia por ser também uma inspiração a lutar por uma educação jurídica crítica e emancipadora.

Agradeço aos/as integrantes do Coletivo Desentoca, Primavera e Núcleo de Extensão Popular Flor de Mandacaru por me fazerem acreditar em espaços de luta e resistência num ambiente de Direito as vezes tomado pelo conservadorismo.

Dedico também esse momento ao movimento Levante Popular da Juventude e, em especial, à frente da Diversidade Sexual pela inspiração, pelo exemplo pedagógico, pela garra, coragem e ousadia de enfrentar às injustiças sociais e por

lutar pela libertação do povo brasileira das amarras do capitalismo.

Aos amigos e amigas que me receberam com tanto carinho na cidade de João Pessoa, vocês me fizeram amar essa cidade como se eu tivesse aqui nascido e passado a vida inteira. Gostaria de agradecer especialmente à Mari Davi por ter me acolhido em sua nos meus primeiros dias na Paraíba, você foi fundamental nesse momento tão difícil e à minha amiga Tita com que compartilhei o ano de 2014. Sou grato também à Lizi, Ivo, Tancredo, Lelê, Baunilha, Suca, Iara, Elô, Carol Lopes, Emylli, Iuri, Lucas Bezerra, Ana Karenina, Anna Carla, Samara, Ananda, Tarsis, Hélio, Élide, Camila Bandeira, Ruthinha, Bia Limeira, Cintia, Duda, Leandro, Maria Medeiros, Doug, Ximenes, Ane, Gi, Olga, Vera, Ingrid, Juninho e todos demais que fazem parte da minha vida. Gostaria também de registrar o agradecimento e saudades dos amigos e amigas que fizeram parte da minha enquanto morei na Bahia, em especial Lua Marina, Catarina, Ana Luzia e Larissa Caríbe.

Sou grato também aos colegas e hoje amigos do Programa de Pós-Graduação, em especial o grupo do conspiradores. Reservo esse espaço à duas pessoas especiais que jamais esperaria se tornar tão importantes, Valéria, Rafa e Luísa. Agradeço também à Luísa Gadelha, Fernando e Kleber por serem tão educados e solícitos.

Por fim, agradeço ao amigo e parceiro Lucas por estar sempre ao meu lado, sempre disposto a ajudar em tudo que for preciso, por fazer parte dos meus dias e por tornar esses últimos dias do mestrado num momento mais leve.

*(...) E o operário ouviu a voz  
De todos os seus irmãos  
Os seus irmãos que morreram  
Por outros que viverão.  
Uma esperança sincera  
Cresceu no seu coração  
E dentro da tarde mansa  
Agigantou-se a razão  
De um homem pobre e  
esquecido  
Razão porém que fizera  
Em operário construído  
O operário em construção.  
Vinícius de Moraes*

## RESUMO

Diante da importância da luta pela moradia no cotidiano das pessoas, discute-se neste trabalho a relação entre a perpetuação do instituto da propriedade privada, a questão habitacional e o direito à cidade no Brasil a partir da análise das políticas públicas habitacionais iniciadas na Era Getulista e dos primeiros conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida direcionados às camadas de baixa renda na cidade de João Pessoa. Tendo como referencial teórico a corrente marxista, utiliza-se da categoria do direito à cidade no intuito de problematizar o processo de urbanização que se desencadeia em face da constituição do modo de produção capitalista no Brasil e sua crescente associação à geração e o aprofundamento do déficit habitacional. Para tanto, é utilizado método histórico-descritivo no intuito de rediscutir a opção do Estado brasileiro por políticas públicas de financiamento da habitação. O método de abordagem em maior frequência empregado é o materialismo dialético, por permitir a inserção de categorias da geografia e do urbanismo, como a questão habitacional, a crise urbana e a segregação socioespacial, na análise crítica do Programa Minha Casa Minha Vida, tornando possível, ainda, a contenda acerca da função do Estado e o estabelecimento do caráter inalienável da propriedade privada. O texto está estruturalmente dividido em três capítulos cada um deles contendo duas partes. O primeiro consiste no desdobramento da problemática habitacional a partir da constituição do modo de produção capitalista e o reconhecimento da questão habitacional atrelado à luta de classes no Brasil. O segundo destaca a teorização dos direitos naturais em Locke e aponta a repercussão da Lei de Terras (1850) no processo de privatização do solo urbano na capital paraibana. Por fim, no terceiro capítulo, é analisada a repercussão do Programa Minha Casa Minha Vida, assim como as políticas públicas habitacionais pretéritas, no enfrentamento à crise habitacional em João Pessoa. Trata-se de um modelo de política social que vem optando pela inclusão por meio do consumo, pela concepção de direito à moradia como um desdobramento do direito de propriedade e compreendendo o direito à cidade simplesmente como um direito individual.

**PALAVRAS-CHAVES:** Direitos Humanos. Propriedade privada. Questão Habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida.



## **ABSTRACT**

Because of the importance of the struggle for housing, we discuss in this study the relationship between the perpetuation of the institute of private property, the housing issue and the right to the city in Brasil from the analysis of housing policies initiated in the Age Vargas and the first building venture of 'Programa Minha Casa, Minha Vida' targeted to lower classes in the city of João Pessoa. With the theoretical frame of reference marxist, it uses the category of the right to the city in order to problematize the process of urbanization that unfolds in the face of the establishment of capitalist mode of production in Brazil and its growing involvement with the generation and deepening of the housing deficit. For this purpose, it is used historical and descriptive method in order to review the option of brazilian state for public policies of housing finance. The method of approach in greater frequency employee is dialectical materialism, by allowing the inclusion of categories of geography and urban planning, as the housing issue, the urban crisis and socio-spatial segregation, the critical analysis of the "Programa Minha Casa, Minha Vida, making it possible also the contetion of the role of the state and the establishment of the inalienable character of private property. The text has been structurally divided int the three sections each having two parts. The first is the unfolding of the housing problem form the the formation of the capitalist mode of producion and recognition of the housing issue linked to the class struggle in Brazil. The second emphasize the theory of natural rights in Locke and points that the impact of Land Law (1850) on urban land privatization process in João Pessoa. Finally, in the third chapter, the impact of the "Programa Minha Casa Minha Vida" is analyzed, as well as, the preterit public housing policies, in confronting with the housing crisis. This is a social policy model that comes opting for inclusion through consumption, the conception of housing right as a deployment of property rights and including the right to the city simply as an individual right.

**KEYWORDS:** Human Rights. Private property. Housing Issues. Minha Casa Minha Vida.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

BC - Banco Central  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
COHABs - Companhias Estatais de Construção Habitacional  
DNOCS - Departamento Nacional de Obras contra as Secas  
IAPs - Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INOCOOPs - Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais  
IPASE - Institutos de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPEP - Instituto de Previdência do Estado da Paraíba  
FCP - Fundação Casa Popular  
FGHab - Fundo Garantidor da Habitação Popular  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIPLAN - Fundação Instituto de Planejamento da Paraíba  
FUNSAT - Fundação Social de Apoio ao Trabalho  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
MBES - Ministério da Habitação e Bem-Estar Social  
MCidades - Ministério das Cidades  
MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
MNLM – Movimento Nacional Luta pela Moradia  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR - Programa de Arrendamento Residencial  
PC - Partido Comunista  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PMJP - Prefeitura Municipal de João Pessoa  
PP - Partido Progressista

PROFILURB – Programa de Financiamentos de Lotes Urbanizados

PT - Partido dos Trabalhadores

PSD – Partido Social Democrático

OGU - Orçamento Geral da União

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEMHAB - Secretaria Municipal da Habitação Social

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU -Tribunal de Contas da União

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

USF – Unidade de Saúde Familiar

## **LISTA DE ENTREVISTADOS (AS)<sup>1</sup>**

Carlos Eduardo Souza – Membro do MNLM/Paraíba (Movimento Nacional Luta pela Moradia)<sup>2</sup>.

Armando Lamarca Santos – Membro do MNLM/Paraíba (Movimento Nacional Luta pela Moradia)<sup>3</sup>.

Delmar Caribé – Secretaria Municipal de Habitação Social de João Pessoa<sup>4</sup>.

Regina de Cássia Assunção – Secretaria Municipal de Habitação Social de João Pessoa<sup>5</sup>.

Joana Conceição – Associação de moradores do Residencial Irmã Dulce<sup>6</sup>.

Alice Dourado – Associação de moradores do Residencial Anayde Beiriz<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Em vista do compromisso de preservar o anonimato dos participantes, estabelecido no “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, substituímos os nomes dos entrevistados por pseudônimos.

<sup>2</sup> Entrevista concedida em 29 de abril de 2014.

<sup>3</sup> Entrevista concedida em 29 de abril de 2014.

<sup>4</sup> Entrevista concedida em 08 de abril de 2014.

<sup>5</sup> Entrevista concedida em 30 de abril de 2014.

<sup>6</sup> Entrevista concedida em 30 de fevereiro de 2014.

<sup>7</sup> Entrevista concedida em 20 de janeiro de 2014.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>CAPÍTULO I – DO PROBLEMA DA HABITAÇÃO AO RECONHECIMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL</b>	24
1.1 – O AGRAVAMENTO DA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL A PARTIR DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA	24
1.1.1 Pressupostos teóricos da problemática habitacional	26
1.1.2 O problema habitacional no Brasil	30
1.1.3 Aportes introdutórios sobre o problema habitacional na cidade da Parahyba e sua relação com o movimento higienista	38
1.2.1 Os caminhos da legalidade da “questão social” no Brasil	44
1.2.2 O Estado brasileiro e o reconhecimento institucional da luta pela moradia	49
1.2.3 A aparente funcionalização social da legalidade burguesa	55
<b>CAPÍTULO II – A LEGITIMAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA A PARTIR DO PARADIGMA LIBERAL E SUA REPERCUSSÃO NAS CIDADES</b>	62
2.1 - ATUALIZAÇÃO CRÍTICA DOS PRESSUPOSTOS DA TEORIA LIBERAL EM LOCKE	62
2.1.1 A contribuição lockeana para teoria liberal dos direitos naturais	64
2.1.2 A superação das limitações do direito de propriedade em Locke	68
2.1.3 O legado de Locke para a teoria liberal	73
2.2 – A REPERCUSSÃO DA LEI DE TERRAS (1850) NO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO SOLO URBANO NO BRASIL A PARTIR DA ANÁLISE DA CIDADE DA PARAHYBA	76
2.2.1 Notas introdutórias sobre a promulgação da lei de Terras (1850) no Brasil	78
2.2.2 A repercussão da Lei de Terras na Cidade da Parahyba	81
2.2.3 A (des)função social da propriedade urbana e a problemática habitacional em João Pessoa	88
<b>CAPÍTULO III - POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: ESTRATÉGIAS E O PAPEL DO ESTADO EM FACE DA GARANTIA DO DIREITO À CASA PRÓPRIA</b>	95
3.1 – DESENVOLVIMENTISMO E INTERVENÇÃO ESTATAL NA QUESTÃO DA MORADIA	95
3.1.1 Aportes gerais sobre o Instituto Caixa de Aposentadoria e Pensões e a Fundação Casa Popular em João Pessoa	100
3.1.2 A política habitacional durante o regime militar de 64: a experiência do Banco Nacional de Habitação em João Pessoa	105
3.1.3 O enfraquecimento do Estado desenvolvimentista	114
3.1.4 A política habitacional pós-BNH e a intensificação da pobreza urbana em João Pessoa	115
3.2 – NEODESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA EM FACE DA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	123
3.2.1 Do Estatuto ao Ministério das Cidades: a questão habitacional e urbana no cenário político-institucional brasileiro	129
3.2.2 O Programa Minha Casa Minha Vida em face do modo de produção capitalista: a retomada do modelo de política habitacional de abrangência massificada e nacional	143
3.2.3 Reflexões sobre o direito à cidade em face da experiência do Programa Minha Casa Minha Vida em João Pessoa	152

3.2.4 Entre o direito burguês e a lógica distributiva .....	162
3.2.5 O Estado capitalista e a previsão da discriminação positiva em face das mulheres no Programa Minha Casa Minha Vida .....	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	170
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	175
ANEXO A .....	187
ANEXO B .....	188
ANEXO C .....	189
ANEXO D .....	190
ANEXO E .....	191
ANEXO F .....	192
ANEXO G .....	193
ANEXO H .....	194
ANEXO I .....	195
ANEXO K .....	196
ANEXO L .....	197
ANEXO M .....	198
ANEXO N .....	199
ANEXO O .....	200
ANEXO P .....	201

## INTRODUÇÃO

A permanência nas cidades tem se tornado cada vez mais difícil para as camadas historicamente subalternizadas na sociedade, segundo a expressão gramsciana (PORTELLI 1977, p. 27). A luta pela moradia confunde-se com a própria possibilidade de sobrevivência nos espaços urbanos que, ao longo da história, se transformou no ambiente no qual vive mais da metade da população. Segundo dados da Organização das Nações Unidas sobre as cidades, “cerca de metade da humanidade vive hoje em cidades. Populações urbanas cresceram de cerca de 750 milhões em 1950 para 3,6 bilhões em 2011.” (2012). Além disso o referido relatório afirma que “828 milhões de pessoas vivem em favelas hoje e esse número continua a crescer” (2012). Ocorre que o processo de urbanização que se dá pelo capitalismo dificulta o acesso à moradia digna e à vida urbana na medida em que esses direitos básicos são mercantilizados, transformando-se em fonte direta de extração de mais-valia. Todavia, a crise urbana, não restrita ao déficit habitacional, é, antes de qualquer coisa, uma questão de classe social, em decorrência da hegemonia do modo de produção capitalista.

Entende-se por crise urbana o que na verdade se trata de uma crise do capitalismo que é permanente, tendo em vista que as cidades são hoje o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Importa destacar que nem toda melhoria das condições de vida da população que vive ou frequenta as cidades é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda, uma vez que boas condições de vida dependem, paralelamente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança etc. Em outras palavras, a cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social. No entanto, a cidade trata-se de um produto e, ao mesmo tempo, um grande negócio, especialmente para os setores privados que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e renda. Nesse sentido, a crise urbana manifesta-se diante de uma disputa básica, como pano de fundo, entre aqueles que querem dela condições dignas de sobrevivência e aqueles que visam apenas extrair vantagens pecuniárias.

Na medida em que a moradia se transformou numa mercadoria no Brasil, em decorrência do processo de urbanização que se desencadeou em face da constituição do modo de produção capitalista, as classes historicamente

subalternizadas procuram sobreviver dentro do quadro da produção, circulação e consumo de mercadorias, por meio de seu salário ou demais formas de rendimentos obtidos de maneira informal. Além disso, apesar de a produção do espaço ser obra coletiva, seu consumo pauta-se na desigualdade de classes. Apropriando-se da cidade, cenário do moderno e avançado, o capitalismo industrial atraiu uma massa de trabalhadores, disponível, que passou a se concentrar nos grandes centros. A cidade mantém a população exigida para o sistema produtivo e o exército de reserva que pressiona os salários em favor das classes dominantes, que também extrai lucros da produção do espaço urbano e da necessidade de moradia, tornando, assim, a crise urbana uma questão de classe.

A partir do século XIX, a instrumentalização da cidade como espaço de comando do desenvolvimento dos meios produtivos forçou o deslocamento de milhões de homens e mulheres do campo para a cidade, porém, sem a garantia de condições dignas de permanência nesse espaço. A crise habitacional tornou-se inevitável nesse contexto, assim, o Estado passou a assumir a responsabilidade pela reprodução do capital que está intrinsecamente ligada à garantia da sua produção. As políticas públicas habitacionais, isto é, o provimento da moradia-propriedade, representa a estratégia central adotada pelo Estado liberal, intervencionista<sup>8</sup> ou não, para atender às demandas reivindicativas das classes historicamente oprimidas e especialmente garantir condições para que o capitalismo se desenvolva, assegurando a moradia-dormitório ou movimentando a economia por meio de subsídio à indústria privada da construção civil.

No Brasil, em face do reconhecimento formal da questão da moradia na Era Vargas na década de 1930, as políticas habitacionais implementadas a partir de então pelo Estado brasileiro estiveram associadas a dois elementos centrais. São eles, a mediação do conflito permanente entre o capital e o trabalho, na medida em que o provimento estatal da moradia atendia parte das reivindicações sociais das camadas historicamente subalternizadas e o incremento econômico da indústria da construção civil, integrante da burguesia nacional.

---

<sup>8</sup> É importante mencionar que o termo “estado intervencionista” está inserido a perspectiva do nacional-desenvolvimentismo que representou a ideologia e a necessidade da formação do Estado nacional, a afirmação de que, para se desenvolverem, os países, inclusive os periféricos, precisavam definir suas próprias políticas e instituições, isto é, sua estratégia nacional de desenvolvimento. O desenvolvimentismo propunha que o novo empresariado industrial em cada país se constituísse em burguesia nacional, como acontecera nos países centrais, e se associasse a burocracia estatal e, em geral, aos trabalhadores urbanos na realização da revolução burguesa de caráter nacional e industrial.



Na atual conjuntura socioeconômica, o Programa Minha Casa Minha posiciona-se como o principal mecanismo do Estado para o manejo do déficit habitacional que, ao mesmo tempo, alia a política social à necessidade de crescimento econômico. Indaga-se, nesse sentido, em que medida a principal estratégia adotada pelo Estado brasileiro, assim como ocorreu em outras intervenções estatais pretéritas no mercado imobiliário, possibilita frear o agravamento da problemática habitacional; se há possibilidade de políticas públicas habitacionais como o Programa Minha Casa Minha Vida atingir o conjunto de condicionantes que fazem as classes historicamente oprimidas não terem acesso à moradia digna sem promover de fato a relativização do direito absoluto de propriedade privada; qual papel desempenhado por esse programa frente ao padrão desigual e segregador de distribuição socioespacial e de que maneira tal política pública habitacional contribui para o exercício do direito à cidade pelas classes historicamente subalternizadas.

Quanto às hipóteses podemos determinar uma principal e outra secundária. A análise primeira se dá diante da compreensão do provimento da moradia pelo Estado brasileiro, que ocorre sem intervir no processo de urbanização capitalista, na medida em que o acesso à moradia digna, reivindicada pelas classes historicamente oprimidas, é tratado como mercadoria, sinônimo do direito à propriedade privada. Para tanto, a hipótese secundária auxiliará na formatação desse entendimento ao passo que a relação entre o Programa Minha Casa Minha Vida e a continuidade na conformação de um padrão segregador do fenômeno urbano, cujo acesso à moradia ocorre sem envolver os beneficiários da referida política habitacional ao direito à cidade, decorre da conjugação de interesses entre o Estado e a burguesia, estando essa política social comprometida diretamente com a produção e reprodução do capital.

O objeto utilizado para a verificação das hipóteses é a análise do Programa Minha Casa Minha Vida em João Pessoa que, assim como outras cidades brasileiras, também passa por uma crise habitacional devido ao processo segregador de formação do espaço urbano ocorrido ao longo de sua história. O presente trabalho concentra a análise do Programa Minha Casa Minha Vida às habitações de interesse social, isto é, moradias destinadas às famílias com rendimento entre 0 a 3 salários mínimos que fizeram parte da primeira etapa – 2009 à 2011 – dessa política habitacional e que foram analisadas pela “Pesquisa de

satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida”, realizado pelo IPEA em parceria ao Ministério das Cidades (2014). Cabe ressaltar que os três conjuntos habitacionais investigados por esse estudo estão situados no município de João Pessoa, sejam eles, o Residencial Irmã Dulce, Residencial Anayde Beiriz e Residencial Manacá, embora no documento divulgado se faça referência ao estado da Paraíba como um todo (BRASIL, 2014, p. 27).

O Residencial Irmã Dulce encontra-se localizado no bairro Colinas do Sul, aproximadamente a 20 km do centro de João Pessoa. Sua obra foi concluída em setembro de 2012. É composto por 1240 apartamentos, disponibilizados em 310 prédios, composto por 4 unidades habitacionais cada, 2 no térreo e 2 no primeiro piso, com áreas privativas de 42,03 metros quadrados e uma garagem. O Residencial Anayde Beiriz está localizado no bairro das Indústrias, aproximadamente a 10 km do centro e teve suas obras concluídas em março de 2012, sendo composto por 584 apartamentos. É dotado de 73 blocos, distribuídos 10 condomínios que compõem as nove quadras residenciais. Cada bloco é composto por oito unidades habitacionais que possuem 41,44 metros quadrados de área privativa, sendo quatro no pavimento térreo e quatro no primeiro piso. O Residencial Manacá está situado no bairro Paratibe, aproximadamente a 15 km do centro, é composto por 244 unidades habitacionais que apresentam 43 metros quadrados de área privativa e foi entregue em dezembro de 2011. Todos os referidos residenciais estão situados na zona sul do município de João Pessoa, conforme pode ser observado no anexo “j”<sup>9</sup>.

A metodologia empregada abrange a técnica da revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A abordagem quantitativa, em face da pesquisa realizada pelo IPEA<sup>10</sup> é complementada por entrevistas com moradores de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>11</sup> – membros da associação de moradores -, representantes do Movimento Nacional Luta pela Moradia que atuam no Estado da Paraíba e integrantes da Secretaria Municipal de

---

<sup>9</sup> As distâncias entre os referidos conjuntos habitacionais e o centro de João Pessoa foram calculadas a partir do dispositivo “google maps” que disponibiliza os caminhos mais curtos realizados por automóveis individuais e não por transportes coletivos.

<sup>10</sup> Os elementos quantitativos analisados foram: indicadores de coabitação e adensamento domiciliar; satisfação em relação à unidade habitacional; satisfação com relação à inserção urbana (saúde, escola, transporte/facilidade e transporte/demora) e proporção de mulheres responsáveis pela unidade habitacional.

<sup>11</sup> Para efeitos deste trabalho, entrevistamos membros da associação de moradores dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida que foram investigados pela pesquisa do IPEA em questão.

Habitação Social do município de João Pessoa<sup>12</sup>.

Neste intento, é utilizado o método histórico-descritivo no intuito de considerar a constituição das relações humanas a partir de suas necessidades primárias, forjadas no desenvolvimento das forças produtivas, albergando-se nos conceitos da sociologia e da categoria Direito à Cidade, em relação à representação do fenômeno jurídico enquanto mecanismo de contenção das revoltas sociais. O método de abordagem com maior frequência é o materialismo dialético, por permitir a inserção de categorias da geografia e do urbanismo, como a questão habitacional, a crise urbana e a segregação socioespacial, na análise crítica do Programa Minha Casa Minha Vida, tornando possível, ainda, a contenda acerca da função do Estado e o estabelecimento do caráter absoluto da propriedade privada.

Quanto à categoria Direito à Cidade tratada de forma a-histórica e meramente técnica no estudo da luta pela moradia no Brasil, é abordada como núcleo de reflexão sobre os fatores que originam e ao mesmo tempo agravam o déficit habitacional a partir da análise das questões urbanas. Direito à cidade remete a uma reivindicação que busca refletir e ao mesmo tempo transformar a vida urbana em sintonia com as reivindicações das camadas historicamente oprimidas. Por seu tempo, esse Direito à Cidade que disciplina a urbes nos espaços institucionais hegemonizados pelas classes dominantes, não se utiliza desse tipo de perspectiva, mas alberga-se no formalismo e no domínio do capital sobre processo de urbanização, salvaguardando principalmente os direitos individuais. Por isso, a tarefa de caracterizar e confirmar outra leitura torna-se por vezes complexa.

O referencial teórico se insere na concepção crítica dos Direitos Humanos e do Direito à Cidade, lastreados na corrente marxista. O entendimento marxista aqui empregado não traduz uma concepção ortodoxa, mas a intenção é pautada pela possibilidade de captação dos acontecimentos concretos forjados nas relações sociais que movem as forças produtivas do capital. Associa-se o agravamento da crise habitacional à prevalência do caráter inalienável da propriedade individual e ao processo de urbanização capitalista.

Nesses termos, parte-se do pressuposto inicial de que o desenvolvimento das estruturas sociais e políticas das primeiras revoluções industriais, entre o final do

---

<sup>12</sup> Em vista do compromisso de preservar o anonimato dos participantes, estabelecido no “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, substituímos os nomes dos entrevistados por pseudônimos. Cabe ressaltar que os entrevistados da secretaria municipal ocupam cargos de extrema relevância na execução do programa habitacional em tela.

século XVII e no decorrer do século XIX, promoveram o surgimento de novas contradições que agravaram as condições de vida das classes historicamente oprimidas, sobretudo, nas cidades.

A crítica ao processo de reconhecimento da questão habitacional na agenda política do Estado brasileiro, a partir da década de 30 do século XX, dá-se mediante a compreensão da trajetória de resistência das camadas historicamente oprimidas, descrita por autores que pensaram a realidade nacional, atravessada por contradições forjadas no interstício de nossa formação socioeconômica. Assim, a referência à categoria do capitalismo dependente e das condições históricas específicas que permitiram uma construção social de amalgama entre o “novo” e o “velho” ou entre o “arcaico e o moderno” faz-se necessária para a compreensão do fenômeno que explica a intensa concentração territorial, econômica e política das elites brasileiras, no campo ou na cidade, e as profundas disputas que nos marcam como sociedade de classes.

Importa destacar que a perspectiva sobre as lutas e as conquistas das camadas historicamente subalternizadas não podem se restringir às reivindicações em face do Estado. Acontece que tal estrutura, na conjuntura brasileira, tem caráter classista por atuar em sintonia aos interesses do capital. Portanto, há limites nas concessões estatais que ampliam alguns direitos das camadas historicamente subalternizadas na medida em que a essência da dominação de uma classe sobre a outra não é ameaçada e, ao mesmo tempo, é ampliado os mecanismos de acumulação de capital.

A funcionalização social da legalidade burguesa, presente no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Era Getulista e fortalecido em decorrência da Constituição de 1988, não inibe totalmente a prevalência do caráter absoluto da propriedade na conformação do espaço urbano ou a mercantilização da moradia. Tãopouco a inclusão do princípio da função social da propriedade intencionou extinguir o instituto da propriedade privada ou enfraquecer o modo de produção capitalista, mas sim fortalecê-lo a partir da impressão de uma imagem humanizada desse sistema. Desse modo, ao tratarmos da contribuição lockeana para a teoria liberal dos direitos naturais, a idéia é realizar uma crítica principiológica aos Direitos Humanos liberais recepcionados pelo Estado burguês, que repercutem na conformação das cidades brasileiras e, simultaneamente, na opção estatal por políticas públicas que tratam a concepção de direito à moradia como um

desdobramento do direito de propriedade.

Por fim, busca-se, para embasar a discussão sobre o Estado capitalista e a problemática habitacional, realizar um resgate histórico das intervenções estatais no mercado imobiliário que aliam supostamente essa política de bem-estar social ao crescimento econômico. Adota-se como elemento fundante a categoria do desenvolvimentismo, nomeadamente no período entre 1930 e 1980, e do neodesenvolvimentismo, em referência ao momento que o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado e, em especial, aos primeiros anos de sua execução. O acesso individual à moradia com subsídio Estado, embora tenha potencial para ser um relevante salto na qualidade de vida das famílias beneficiadas, torna-se pretexto para legitimar políticas públicas de transferência de dinheiro público para a iniciativa privada.

A etapa inicial da pesquisa consistiu em proceder ao levantamento bibliográfico, subsidiado pelas disciplinas cursadas no primeiro ano de mestrado, e leitura de artigos científicos, monografias, dissertações e teses produzidos a respeito do processo de urbanização de João Pessoa. Realizamos, também, visita à Secretaria Municipal de Habitação Social, à sede do Movimento Nacional Luta pela Moradia (MNLN) em João Pessoa e às associações de moradores do Residencial Irmã Dulce e Residencial Anayde Beiriz. Em todas as entrevistas, foi debatido o processo de implementação do Programa Minha Vida em João Pessoa, assim como o impacto do referido programa no enfrentamento da problemática habitacional.

Além disso, a participação no grupo de extensão denominado por NEP – Núcleo de Extensão Popular Flor de Mandacaru – Assessoria Jurídica, Educação Popular, Luta por Moradia Digna e Adequada, ligado ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, desde o ingresso no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, em 2013, contribuiu para melhor entender a realidade desigual das cidades brasileiras, em vista do compromisso firmado por esse grupo com a transformação social, desenvolvendo suas atividades junto aos movimentos sociais contra-hegemônicos do município de João Pessoa. Mediante a realização de oficinas e atividades na ocupação "Tijolinho Vermelho" no antigo Hotel Tropicana, abandonado há mais de sete anos até ser transformado em moradia popular para mais 200 famílias organizadas no Movimento Terra Livre, o pesquisador percebe a imediata necessidade de se inserir e engajar nas lutas por uma reforma urbana, em vista da presença de milhões de imóveis ociosos no Brasil sem cumprir

com a determinação constitucional da função social da propriedade<sup>13</sup>.

O texto está estruturalmente dividido em três capítulos cada um contendo duas partes. Optou-se por esta composição por creditar aos capítulos a possibilidade de apresentar o objetivo de cada um deles e tratar logo em seguida o tema.

O primeiro tópico do capítulo inicial faz referência ao surgimento da problemática habitacional no Brasil e, especialmente, na capital paraibana, não restrito ao mero crescimento da população urbana e à incidência das formas precárias de moradias. O reconhecimento estatal dessa problemática confundia-se, inicialmente, com as medidas higienistas vigentes ao longo do século XIX, que tinham o objetivo de adequar as cidades brasileiras aos padrões da modernidade, da salubridade e da higiene. Propõe-se relacionar o agravamento das condições de sobrevivência nas cidades ao incremento do modo de produção capitalista no Brasil.

No segundo tópico do capítulo inicial, discute-se o processo de mediação entre o capital e o trabalho por meio da análise da trajetória da “questão social” no Brasil, especialmente, no que tange ao reconhecimento institucional da luta pela moradia. Assim, as concessões iniciais do Estado moderno brasileiro confundiam-se com o aperfeiçoamento das estruturas de controle sociopolítico das camadas exploradas, ainda que essas concessões pudessem promover melhorias eventuais nas condições de luta e vida das classes despossuídas. Tais concessões. Reivindica-se, na presente dissertação, o caráter histórico dos direitos sociais enquanto resultado das lutas, da organização popular, da resistência e, a partir da década de 30, das negociações com as classes proprietárias. Entende-se que essas lutas não se restringem às capacidades do Estado em contemplar as demandas sociais reivindicativas, sobretudo, por esta estrutura institucional não ser a única responsável por representar os interesses do capital.

O primeiro tópico do segundo capítulo faz referência ao paradigma teórico de Locke na tentativa de refletir, ao longo da presente dissertação, sobre a possibilidade de diminuir as desigualdades materializadas no âmbito socioespacial sem enfrentar a prevalência do instituto da propriedade privada. A abordagem utilizada buscou estabelecer desta categoria o liame entre os princípios liberais fundamentados a partir da teoria lockeana que, ao repercutir sobre direito interno brasileiro, ocasiona influências profundas sobre as definições e amplitudes das políticas públicas sociais

---

<sup>13</sup> Existem hoje no Brasil, segundo o censo 2010, pouco mais de 6,07 milhões de domicílios vagos, incluindo os que estão em construção (IBGE, 2010).

que visam atender a demanda habitacional das camadas historicamente oprimidas.

Nesse sentido, nos deparamos com a necessidade de investigar, no segundo tópico, o processo de positivação da propriedade privada no Brasil, em decorrência promulgação da lei de Terras (1850), e a sua repercussão na capital paraibana, restringindo o acesso ao solo urbano e, conseqüentemente, à moradia em mercadoria. Em que pese a funcionalização social da propriedade privada e a permanência de milhões de imóveis ociosos ou subutilizados nas cidades brasileiras, prevalece entre as opções estatais para a problemática habitacional a execução de políticas públicas de provimento de moradia, ao invés de interferir na questão fundiária urbana e, conseqüentemente, promover a relativização do caráter absoluto dos direitos individuais.

O último capítulo expõe a forma como o Estado brasileiro, especialmente pautado sobre uma perspectiva desenvolvimentista e comprometido com a sustentação do modo de produção capitalista, atendeu em partes às reivindicações das camadas historicamente oprimidas em relação à questão habitacional. Estão envolvidas às motivações sociopolíticas do PMCMV a necessidade do capitalismo se reproduzir, isto é, garantir ao contingente populacional que serve as necessidades produtivas do capital a permanecer nos espaços urbanos, e movimentar a indústria da construção civil. O primeiro tópico desse capítulo apresenta a opção do Estado brasileiro, a partir da década de 1930, pelo provimento da moradia, enquanto derivação do direito à propriedade privada, a exemplo dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, Fundação Casa Popular (FCP) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). É exposto, nessa análise, o prenúncio de um Estado intervencionista, que, além de demonstrar atender as expectativas das camadas populares, incide diretamente sobre o crescimento econômico do Brasil. Para efeitos deste estudo, elucida-se o impacto dessas políticas públicas habitacionais no espaço urbano da capital paraibana.

Por fim, o último tópico apresenta o Programa Minha Casa Minha Vida como um instrumento governamental que dá continuidade à estratégia do Estado brasileiro de enfrentar a crise urbana por meio de políticas públicas que promovem a mera construção de novas unidades habitacionais. Entretanto, não são combatidos, diretamente o processo segregador e excludente de definição do espaço urbano brasileiro, em vista da especulação imobiliária, pelo não cumprimento da função social da propriedade privada, entre outros fatores, que permitem a prevalência dos

interesses do capital sobre a produção das cidades.

A análise da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em João Pessoa é apresentada com o intuito de associar a estratégia do Estado neodesenvolvimentista <sup>14</sup> ao enfrentamento do déficit habitacional. Intercala-se, simultaneamente, os interesses do setor privado da construção civil e as demandas daquelas pessoas que possuem dificuldades de acessarem formalmente o mercado imobiliário. Ao tentar expor as semelhanças do Programa Minha Casa Minha Vida no referido município em relação às demais cidades brasileiras, contexto no qual a lógica do capital também predomina sobre a produção do espaço urbano, o estudo em questão expõe a deficiência das políticas públicas em enfrentar os fatores que causam o déficit habitacional e agravam o estado de negação ao direito à cidade.

Tendo em vista que a questão habitacional é uma questão de classe, entendemos que a sua crise não atinge igualmente os seres humanos assim como as classes historicamente subalternizadas, mas, de modo especial, as mulheres. Ocorre que o capitalismo também se ergue a partir de valores pautados no patriarcado, repercutindo sobre a caracterização da crise habitacional. As políticas públicas e o direito, embora revertido por uma face humanizada, não são neutros. O último item do terceiro capítulo, ao se referir à prioridade das mulheres chefes de família no acesso às unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida <sup>15</sup>, expõe a relação intrínseca entre o Estado, a propriedade privada e a família, assim como o suposto caráter social do direito burguês, que propõe medidas distributivas sem atingir a hegemonia do sistema capitalista vigente no Brasil.

---

<sup>14</sup> Faz-se necessária a ressalva acerca da não discussão aprofundada da categoria neodesenvolvimentismo. O uso desse termo é apresentado enquanto contraposição à política neoliberal que ganhou força no Brasil a partir do final da década 80. Por sua vez, o neodesenvolvimentismo, assim como durante os anos 30 e 80, apresenta contradições que são próprias, especialmente em relação à política pública habitacional, de sua tentativa de conciliar interesses antagônicos: capital e trabalho.

<sup>15</sup> Levando em consideração que as mulheres são as beneficiárias centrais do PMCMV, importa destaque no nosso para efeitos desse estudo.



## **CAPÍTULO I – DO PROBLEMA DA HABITAÇÃO AO RECONHECIMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL**

### **1.1 – O AGRAVAMENTO DA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL A PARTIR DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA**

No contexto político e social da década de 1960<sup>16</sup>, as questões urbanas passaram a ser formuladas a partir da premissa que o espaço urbano é um produto social, resultado simultâneo de ações coletivas e individuais de acumulação de capital. Nesse sentido, é possível afirmar que Henri Lefebvre, filósofo e sociólogo marxista francês, inaugurou o viés espacial nas interpretações marxistas contemporâneas acerca do urbano, começando pelo estudo do espaço no contexto do postulado marxista de que a estrutura econômica seria a base de formação do ser social<sup>17</sup>. A partir do entendimento de que cada modo de produção engendra seu tipo de espaço, rompem-se as concepções de espaço absoluto e abstrato predominantes nas ciências sociais, assim, o espaço passa a ser compreendido como expressão do trabalho social, o reflexo do modo de produção na qual o trabalho social é conformado.

Todavia, a concepção de produto social não se refere apenas ao presente. A definição espacial acumula formas herdadas do passado, ainda que com gênese vinculada a outros propósitos, que permanecem no presente, devendo-se observar suas adaptações às necessidades atuais do modo de produção vigente, que não mudaram substancialmente ao longo do tempo. Por meio do incremento de formas dotadas de certa temporalidade, o espaço constitui condição determinante para a reprodução social.

A partir do desenvolvimento das estruturas sociais e políticas das primeiras

---

<sup>16</sup> O ano de 1968, em especial, foi marcado por episódios de instabilidade social em diversas partes do mundo, de fortalecimento de movimentos de esquerda e questionamentos à ordem estabelecida, em que o espaço público da cidade foi transformado em cenário central para expor as reivindicações da juventude e dos movimentos operários. Segundo Castells (2004), possibilitou-se, nesse contexto, o renascimento da teoria marxista, ao mesmo de forma mais teórica e empírica, cuja principal ambição era a de decretar as coisas como elas são, ao invés de decretar o que elas deveriam ser.

<sup>17</sup> Ressalta-se que as questões espaciais, incluindo a problemática urbana, tiveram uma importante influência nas obras de Marx e Engels. Para esses autores, a separação real existente entre a cidade e o campo representou “a maior divisão do trabalho material e espiritual” que começa com “a transição da barbárie para a civilização, do sistema tribal para o Estado, da localidade para a nação” (MARX; ENGELS, 2009, p. 75-76). Marx, em *O Capital*, sua obra mais emblemática, revelou que “a base de toda divisão do trabalho desenvolvida e mediada pelo intercâmbio de mercadoria é a separação entre campo e cidade. Pode-se dizer que toda a história econômica da sociedade resume-se no movimento dessa antítese” (MARX, 1985, p. 275).

revoluções industriais, entre o final do século XVII e no decorrer do século XIX, surgiram novas contradições a agravarem as condições de vida das classes historicamente oprimidas, nas cidades. O nível de concentração das forças produtivas e da propriedade privada nas cidades, a falta de moradia, a penúria, o alto custo para sobreviver nos centros urbanos e a segregação socioespacial tornaram-se inevitáveis. Em outras palavras, concordando com Manuel Castells, “quanto maior a taxa de crescimento industrial (capitalista), mas intenso é o crescimento urbano, maior é a tendência à concentração em grandes aglomerações e maior é a penúria de moradias como também a deterioração do patrimônio imobiliário” (2009, p. 226).

Para apresentar e expor a problemática habitacional, que hoje se manifesta com mais ênfase nas cidades, é importante inseri-la no universo da questão urbana, impondo-se, portanto, a identificação de um ponto de partida, qual seja, o processo de industrialização. Lefebvre considera que, “sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações na sociedade, [...] a industrialização caracteriza a sociedade moderna” (1968b, p. 09). O autor reconheceu que a compreensão sobre o surgimento da cidade industrial ocorreu não apenas em razão de processos globais relativamente contínuos, a exemplo do crescimento da produção material no decorrer das épocas, como também em função de modificações profundas do modo de produção nas relações cidade-campo, desse modo, a cidade e o urbano não podem ser compreendidos “sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade” (1968b, p. 55).

Os fatos entrelaçados à industrialização fornecem o ponto de partida da reflexão sobre a atualidade. Quando a industrialização começou a se desenvolver, mediante o surgimento do capitalismo concorrencial com foco na burguesia especificamente industrial, a cidade já possuía dimensão relevante. A partir do crescente excedente da agricultura, em detrimento dos feudos, as cidades começaram a acumular riquezas, tornando-se “uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é o valor de uso e o produto é valor de troca” (LEFEBVRE, 1968a, p. 10). A cidade, na condição de imã<sup>18</sup>, tornou-se o espaço para a concentração de pessoas, dos

---

<sup>18</sup> A “cidade como um imã”, analogia trazida por Raquel Rolnik, é a forma de demonstrar a capacidade atrativa que tais espaços possuíam antes mesmo de serem centrais para o desenvolvimento eco-

instrumentos da produção, do capital, dos prazeres, das necessidades, “ao passo que o campo tornou patente precisamente a realidade oposta, o isolamento e a solidão” (MARX; ENGELS, 2009, p. 77).

Pode-se dizer que a cidade e a realidade urbana estão sujeitas ao valor de uso, e que o valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização “tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor do uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso” (LEFEBVRE, 1968a, p. 10). Percebe-se, portanto, na industrialização e na intensificação da urbanização, simultaneamente ao crescimento e ao aumento da produção econômica e vida social, aspectos inseparáveis e dialeticamente conflitantes. Existe historicamente um choque entre a realidade urbana e a realidade industrial que resulta e, simultaneamente, se percebe nas condições deploráveis vividas, em especial, pelas classes oprimidas, nas grandes cidades.

No caso deste estudo, a narrativa do surgimento da problemática habitacional no Brasil, não restritos ao mero crescimento da população urbana e das formas precárias de moradias, é fundamental para que possamos dissertar sobre os aportes introdutórios do problema habitacional na capital paraibana. Tem-se ciência de que desde a gênese da urbanização capitalista muitos elementos modificaram o quadro que tinham Marx e Engels quando a teorização de suas ideias – desde o advento da globalização, surgimento do neoliberalismo, até a urbanização na chamada “periferia do capitalismo”. Porém, propõe-se intercalar, neste tópico, o agravamento das condições de sobrevivência nas cidades brasileiras, especialmente para as camadas historicamente subalternizadas, ao incremento do modo de produção capitalista.

### **1.1.1 Pressupostos teóricos da problemática habitacional**

A necessidade de habitar em algum espaço, independente da estrutura, formato ou estilo sempre fez parte da dinâmica de sobrevivência dos homens e

---

nômico. As construções de espaços cerimoniais, correspondendo a uma transformação na maneira dos homens ocuparem o espaço, foram “os primeiros embriões de cidade de que temos notícia, os zigurates, templos que apareceram nas planícies da Mesopotâmia, em torno do terceiro milênio antes da era cristã” (ROLNIK, 1996, p. 12). Foi a partir do desenvolvimento da agricultura e da pecuária, com o ato de plantar o alimento ou de criar um rebanho, ao invés de apenas coletá-lo ou caçá-lo, que se percebeu a necessidade de definição e a ocupação do espaço vital de forma mais permanente para as sociedades e pessoas. O estabelecimento do domínio sobre esse espaço esteve “na apropriação material e ritual do território” ao passo que os templos se somaram a “canteiros e obras de irrigação para constituir as primeiras marcas do desejo humano de modelar a natureza” (ROLNIK, 1996, p. 12).

mulheres. No campo, na pequena cidade ou na metrópole, de alguma maneira, é preciso morar; assim como a alimentação ou as vestimentas, morar é uma necessidade básica dos indivíduos. Ao longo da história modificaram-se as características da habitação, todavia, não é possível viver sem ocupar algum espaço.

A moradia, além de sua escassez global, conforme aponta Castells (2009), é um bem diferenciado, que apresenta variadas características, no que concerne à sua qualidade, (equipamento, conforto, tipo de construção, durabilidade, etc.), à sua forma (individual, coletivo, objeto, arquitetura, integração no conjunto de habitações na região) e ao seu *status* institucional, (sem título, alugada, casa própria, co-propriedade, etc.), que determinam os “papéis”, os níveis e as filiações simbólicas de seus ocupantes. A moradia é, nas palavras do referido autor, “um dos elementos essenciais da reprodução da força de trabalho” (2009, p. 226).

A partir do surgimento do modo de produção capitalista, a habitação pode ser investigada por meio de diversas perspectivas. Segundo Bonduki e Veras (1986, p. 41), ela pode ser vislumbrada como “problema”, crise, espaço privado de liberdade, direito fundamental dos seres humanos, mercadoria e investimento, podendo ainda ser vista como símbolo de *status* e ascensão social. Uma pesquisa que parte da questão habitacional e que se propõe a analisá-la a partir da totalidade não pode negligenciar nenhuma dessas perspectivas, tendo em vista que elas não se separam na realidade concreta, na medida em que possuem origem nos mesmos processos e refletem as relações sociais de cada momento histórico em que estão inseridas. No entanto, dada a amplitude e a relevância da temática, optamos pelas discussões teóricas que envolvem o “problema” da habitação, ou seja, por que as pessoas têm dificuldades para acessar uma moradia digna. A busca de resposta para essa questão demanda um foco inicial para as ações tomadas pelo Estado no trato do problema habitacional.

Para abordar elementos concretos do cotidiano dos seres humanos, como a questão habitacional, uma pesquisa deve ser abordada a partir das relações de produção da vida material e das relações de poder determinadas historicamente. Não é possível chegar à essência da questão habitacional se o objeto ficar adstrito ao mero crescimento populacional, às migrações do campo para a cidade, ou às dificuldades de inserção no mercado imobiliário formal pelas classes baixas e médias, sem observar as interlocuções mais profundas que geram tais fenômenos e

sem vinculá-los à produção concreta da existência dos homens e mulheres.

A investigação do problema habitacional adquire consistência na medida em que for perpassado pelas diferentes mediações do sistema que o envolve. Isto posto, o problema habitacional não pode ser vislumbrado de maneira uniforme e genérico, “pois ele se constitui a partir de três elementos básicos da trama social: capital, trabalho e Estado” (PERUZZO, 1984, p. 22). Além disso, para compreendermos a problemática em tela não se pode prescindir das dimensões econômicas, sociais e políticas, partes importantes do processo constitutivo de nossa sociedade, de onde emana o problema habitacional.

Ao refletir sobre a falta de habitação em 1871, Engels (1988) reconhecia que esta não se tratava de um problema próprio do moderno proletariado, mas de todas as classes historicamente oprimidas, visto que, em muitos casos, a habitação, além de precária, contribuía também para reforçar a condição de subalternização, como ocorria, por exemplo, na senzala com relação ao escravo. Desta forma, é importante certificar que o problema da habitação não está somente na questão da moradia, como um problema social isolado, mas na relação entre a falta de moradia e o incremento das forças produtivas hegemônicas pelo capital. Na concepção de Engels, para por fim à falta de habitação, “há apenas **um** meio: eliminar pura e simplesmente a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante” (1988, p.16, grifo do autor), não se tratando, pois, de uma responsabilidade pura e simples do Estado, mas do capital que sobrevive com base na exploração do homem pelo homem.

É importante destacar dois elementos genéricos identificados na emblemática obra de Engels (2008), “A Situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, que permanecem latentes na sociedade: as grandes cidades como cenário central para o desenvolvimento do capitalismo, a partir da Revolução Industrial, isto é, como o lugar mais característico do capitalismo, gerando a exposição das classes historicamente dominadas a situações extremamente degradantes de moradia e de trabalho, especialmente as mulheres e crianças; e a variação nas condições de sobrevivência das classes oprimidas nos espaços urbanos.

A classe operária das grandes cidades oferece-nos, assim, uma escala de diferentes condições de vida: no melhor dos casos, uma existência momentaneamente suportável – para um trabalho duro, um salário razoável, uma habitação decente e uma alimentação passável (do ponto de vista do operário, é evidente, isso é bom e tolerável): no pior dos casos (nos estágios mais pauperizados do operariado), a miséria extrema – que pode ir

da falta de teto à morte pela fome; mas a média está muito mais próxima do pior do que do melhor dos casos. E essa escala não se compõe de categorias fixas, que nos permitiriam dizer que esta fração da classe operária vive bem, aquela mal, enquanto as coisas permanecem como estão; ao contrário: se no conjunto, alguns setores específicos gozam de vantagens sobre outros, a situação dos operários no interior de cada segmento é tão instável que qualquer trabalhador por ter de percorrer todos os degraus da escala, do modesto conforto à privação extrema, com risco de morte pela fome – de resto, quase todos os operários ingleses têm algo a dizer sobre notáveis mudanças do acaso. (ENGELS, 2008, p. 115-116)

Engels descreve o caos da vida urbana como uma guerra social, “a guerra de todos contra todos, [...] indiferença bárbara e grosseiro egoísmo de um lado e, de outro, miséria indescritível” (ENGELS, 2008, p. 68). Esse processo advém do rápido crescimento das cidades que, ao mesmo tempo, esbanjam esplendor com suas construções monumentais e estruturalmente muito sofisticadas. Não era de se esperar outra coisa senão que o ônus de todo o caos social das grandes cidades incidisse brutalmente sobre as classes historicamente subalternizadas. As cidades capitalistas tornam-se cenário no qual se fazem presentes as mais variadas expressões do caráter destrutivo do capital e onde habitam os indivíduos pertencentes às classes despossuídas dos meios de produção, necessários e responsáveis pela expansão capitalista, mas que, ao contrário da burguesia, apenas acumulam pobreza. Engels assim descreve o peso que recai sobre este:

Ninguém se preocupa com ele: lançado nesse turbilhão caótico, ele deve sobreviver como puder. Se tem a sorte de encontrar trabalho, isto é, se a burguesia lhe faz o favor de enriquecer à sua custa, espera-o um salário apenas suficiente para o manter vivo; se não encontrar trabalho e não temer a polícia, pode roubar, pode ainda morrer de fome, caso em que a polícia tomará cuidado para que a morte seja silenciosa para não chocar a burguesia. (2008, p. 69)

Nesse sentido, Engels (1988), atento às questões circunstanciais que se relacionam à problemática habitacional, descarta as soluções que envolvem, por exemplo, a abolição dos aluguéis, isto é, que os inquilinos se transformem em proprietários de suas habitações. Para ele, essa proposta de solução não atinge o modo de produção capitalista, base da sociedade atual, e que se apoia no instituto da propriedade privada. Embora o autor sinalize para a problemática dos aluguéis, um dos elementos que mais contribuem para o agravamento do problema habitacional, a cobrança de aluguéis, apenas constitui uma categoria dentre as mais variadas formas que os capitalistas encontram para obter lucro.

A falta de habitação é necessariamente mantida pelo modelo burguês de sociedade, que não pode existir sem a falta de moradia, quando a grande massa

trabalhadora é refém de seu salário e depende exclusivamente deste para viver. Logo, enquanto existir o modo de produção capitalista, nas palavras de Engles (1988, p. 39), “[...] a falta de habitação não é nenhum acaso: é uma instituição necessária; e juntamente com as suas repercussões sobre a saúde etc., só poderá ser eliminada quando toda a ordem social for inteiramente transformada”.

No caso do Brasil, a expansão do modo de produção capitalista é marcado por dois episódios que são centrais para o nascimento do problema habitacional: a emergência do trabalho livre, concordando com Peruzzo (1984), e a institucionalização da propriedade privada, tema explorado no próximo capítulo. O processo que deu, ao mesmo tempo, fim ao comércio de seres humanos e o surgimento da propriedade privada, mediante a Lei de Terras no Brasil de 1850, contribuiu para uma série de mudanças sociais que repercutiram profundamente na produção, na divisão espacial e na condição de vida das cidades brasileiras, especialmente para as classes mais baixas.

### **1.1.2 O problema habitacional no Brasil**

Com o incremento do modo de produção capitalista no Brasil, os bens essenciais para atender as necessidades humanas, dentre eles a habitação, foram assumindo a forma de mercadoria, ou seja, o trabalhador, com o fim da condição de escravidão que atingia relevante parcela das classes dominadas, passou a arcar com as despesas necessárias à sua sobrevivência. Inserido nessa lógica de mercado, os detentores dos meios de produção e os proprietários fundiários não podiam oferecer habitações a todos, visto que, segundo Rodrigues (2001, p. 12), “para quem conta recursos limitados, a oferta de imóveis no mercado não é compatível com seus salários”. Cumpre ressaltar que o problema não se limitava ao acesso à habitação, mas também ao acesso à terra urbana, que se concentrava como propriedade nas mãos de poucos e, ante a especulação imobiliária, tinha seus preços bastante elevados.

Para Milton Santos (1979), há muitas maneiras de se esquivar ao problema habitacional, seja tratando o assunto como uma questão isolada, seja ignorando que a sociedade é dividida em classes. Constitui um equívoco imputar a pobreza, sobretudo, a pobreza urbana, ao crescimento demográfico, na medida em que a cidade é incapaz de fornecer trabalho a um grande número de seus habitantes,

considerados, portanto, excessivos. Trata-se de um grande erro “considerar a urbanização como uma variável e não o que ela realmente é: um epifenômeno” (SANTOS, 1979, p. 17).

No início do século XIX, quando o Brasil ainda se encontrava na condição de colônia de Portugal, ocorreu a primeira intervenção do Estado no problema habitacional. A ocupação de Portugal pelas tropas napoleônicas levou a família real a mudar-se para o Brasil, em 1808. Ao chegar à cidade do Rio de Janeiro, a família real provocou a ocupação pura e simples das melhores habitações, bastando para tanto a colocação das letras PR (Princípio Regente) nas fachadas das residências, fazendo com que seus moradores as desocupassem, dando lugar aos colonizadores recém-chegados da Metrópole. Essa intervenção se pautou, pura e simplesmente, pelos interesses dominantes.

Mais adiante, em 1850, a Lei de Terras também se constituiu como outra intervenção estatal que beneficiava, em especial, a elite constituída, restringindo o direito e o acesso à terra para os que não dispunham de recursos, conforme abordado no próximo capítulo. Além disso, as medidas higienistas também representavam a intervenção do Estado em favor das classes dominantes, como explicou Villaça (2005) ao mencionar que, no Brasil, a classe dominante precisava de um pretexto que lhe permitisse remover cortiços quando isso fosse necessário, ou mantê-los e tolerá-los quando precisasse abrigar a classe trabalhadora.

O autoritarismo sanitário, predominante entre as intervenções estatais na habitação, representou uma das principais respostas do poder público à deterioração das condições de vida na cidade. Segundo Bonduki, foi provocada “pela falta de habitações populares e pela expansão descontrolada da malha urbana” (1998, p. 27), assim a política higienista tinha como objetivo intervir para tentar controlar a produção e o consumo das habitações em meio à prevalência do Estado Liberal que “relutava ao máximo em interferir na esfera privada” (1998, p. 27).

A análise do clássico *O Cortiço*, do escritor Aluísio Azevedo (s/d), nos permite visualizar o cenário das moradias populares, no final do século XIX, no Rio de Janeiro, embora esse tipo de moradia fosse apenas uma das formas encontradas pelas classes dominadas para sobreviver nas cidades. O escritor, ao expor abertamente o cotidiano dos diversos personagens, teve como objetivo mostrar que as relações sociais apresentadas refletiam a condição do Brasil, descrevendo, ao mesmo tempo, o local que servia de habitação para as classes populares inseridas



no espaço urbano. O romance expõe uma época na qual a urbanização se acentuava cada vez mais, e o capitalismo se fortalecia brutalmente num processo cujas consequências são sofridas até hoje. Carone destacou que, nesse contexto, raríssimas foram as habitações coletivas que funcionaram legalmente licenciadas e predominaram as que estavam “em todas as ruas pessimamente instaladas sem satisfazerem os mais simples requisitos reclamados para tal fim” (1979, p. 33).

Além disso, importa destacar que a descrição das relações e do mundo do trabalho observados na obra literária de Aluísio Azevedo ocorreu a partir da animalização dos personagens, isto é, a própria redução do homem e da mulher à condição de “besta de carga”, explorada para formar capital dos outros, na qual o cortiço simbolizava um dos modos de extração da mais-valia a partir da cobrança do aluguel. Destacam-se daí três elementos que permanecem presentes na realidade das cidades brasileiras e que atingem especialmente as classes historicamente subalternizadas, quais sejam, o acesso à moradia condicionado ao pagamento de aluguel, a sujeição ao extremo adensamento das habitações e a convivência com a valorização da terra e moradia urbana, apontado por Azevedo quando afirmou que o “cortiço se aristocratizava” ([s/d], p. 270) por causa da melhoria em suas instalações e proximidade com os centros urbanos onde se encontravam os postos de trabalho em geral.

Desse modo, é importante ressaltar que iremos adotar no presente estudo o conceito moradia precária, na maneira tratada por Ermínia Maricato (2011) para entender a cidade periférica, com o objetivo de elucidar as condições gerais de sobrevivência das classes historicamente subalternizadas, agravadas, no Brasil, ante a institucionalização da propriedade privada e a emergência do trabalho livre<sup>19</sup>. Permite-se, dessa forma, abarcar as diversas formas de habitação que atravessaram a história e adquiriram variados formatos com o desenvolvimento dos meios de produção. Ocorre que a moradia precária pode se constituir, por exemplo, seja nos cortiços, situados nos centros urbanos, seja nas periferias, mediante instalações desprovidas de acesso aos equipamentos públicos como saneamento, esgoto, iluminação etc. Da mesma forma que nem todo cortiço ou periferia envolvem necessariamente moradias precárias.

---

<sup>19</sup> As questões referentes à institucionalização da propriedade privada e a emergência do trabalho livre, elementos que relacionamos ao agravamento da problemática habitacional, estão presentes no próximo capítulo no tópico “2.2 – A repercussão da Lei de Terras (1850) no processo de privatização do solo urbano na Cidade da Parahyba”.

Nas palavras de Maricato, o espaço urbano da moradia precária envolve as várias formas de provisão da moradia pobre: “casas inacabadas, insalubres, congestionadas, localizadas em favelas ou invasões, em loteamentos ilegais, em áreas de risco geotécnico ou sujeitas a enchentes, enfim, não há aqui a necessidade de um rigor técnico quantificável” (MARICATO, 2011, p. 105). Trata-se do espaço de reprodução da força de trabalho, do qual o cortiço pode ser considerado como a primeira forma de moradia pobre nas cidades antes da formação das periferias urbanas proletárias.

Em termos gerais, é possível dizer que a intervenção da Coroa Portuguesa em algumas cidades brasileiras no início do século XIX promovendo remoções forçadas, a positivação do direito de propriedade em decorrência da Lei de Terras e o movimento autoritário higienista contribuíram para o agravamento da problemática habitacional no Brasil. Ainda que cada um desses episódios apresente suas particularidades, predominam em todos eles as pretensões elitistas em definir a conformação dos espaços urbanos, sem qualquer mediação com as condições de sobrevivência das classes despossuídas.

Em fins do século XIX, houve uma mudança drástica no perfil da população brasileira. Conforme aponta Villaça, um traço marcante do processo de urbanização no Brasil, a partir desse período, foi o rápido crescimento das camadas populares urbanas (2005, p. 226). Embora houvesse grandes cidades no Brasil, o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial e o final do século XIX, crescendo “menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%)”, todavia, foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, “para que essa taxa triplicasse, passando a 31,24%, ou seja, a população concentrada em cidades passa de “4,552 milhões de pessoas para 6.208.699” em 1940” (SANTOS, 2005, p. 23). No caso da capital paraibana, entre o ano de 1890 e 1900, a população passou de 18.645 para 28.793, em 1920 passou a ser de 52.990 e em 1940 para 71.158 habitantes (SANTOS, 2005, p. 27).

O Brasil foi, durante muito tempo, segundo Milton Santos (2005), um grande arquipélago, formado por dispersas aglomerações que evoluíam segundo lógicas próprias ou ditadas por suas relações com o mundo exterior. Todavia, para cada uma dessas aglomerações houve pólos dinâmicos movimentados pelo mercado interno, com escassa relação entre si, não sendo, porém, independentes.

Esse quadro de isolamento foi relativamente rompido a partir da segunda

metade do século XIX. Por um lado, houve uma gradativa implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos e a criação de meios de comunicação que atribuíram nova fluidez potencial a relevante parte do território brasileiro, por outro lado, se permitiu maior integração de boa parte do território brasileiro ao comércio internacional, às formas capitalistas de produção, de trabalho, de intercâmbio, de consumo, que tornaram efetiva aquela fluidez. Entretanto, tratou-se de uma “integração limitada do espaço e do mercado, de que apenas participou uma parcela do território nacional” cuja intensificação da divisão do trabalho na sociedade brasileira “foi um fator de crescimento para todos os seus subespaços envolvidos no processo e constituiu um elemento de sua crescente diferenciação em relação ao resto do território brasileiro” (SANTOS, 2005, p. 38).

As cidades e, em especial, as classes dominantes que possuíam posição privilegiada, beneficiam-se, ainda mais, com a modernização dos transportes, com o crescimento das relações comerciais internas e externas e com o aparecimento das primeiras indústrias. Por outro lado, a aparência da crescente necessidade por mão-de-obra nesses espaços promoveu o deslocamento massivo de homens e mulheres em direção aos espaços urbanos, onde o moderno se confundia com a oportunidade de uma vida melhor na cidade. No entanto, como lembra Peruzzo, a oferta de emprego nos espaços urbanos era “menor do que a oferta de mão-de-obra, formando uma massa de subempregados ou desempregados” (1984, p. 27).

O desenvolvimento capitalista urge transformações, de maneira que o aparecimento de novas atividades provocadas pela divisão social do trabalho determina o surgimento e a ampliação do consumo, inclusive de moradia. Nesse período, o papel do Estado em torno do problema habitacional brasileiro não é insignificante, fazendo-se presente quando os interesses dominantes o exigem, conforme ressaltamos no caso das medidas higienistas mencionadas no tópico anterior. No entanto, de acordo com Peruzzo (1984), podemos afirmar a questão habitacional nesse contexto era resolvida, sobretudo, pelo capital, mediante a construção de casas populares isoladas, vilas operárias ou cortiços e que, em contrapartida, se cobrava aos operários o aluguel da habitação, permitindo que o capital recuperasse o investimento feito na construção das habitações.

As classes dominadas, ao se inserirem no espaço urbano, habitam aquelas localidades que estão de acordo com suas condições materiais de existência. A baixa remuneração obtida pelas camadas populares restringem as condições de

satisfação das necessidades de sobrevivência dessa força de trabalho. Peruzzo (1984) identifica o processo de ocupação das terras devolutas como surgimento das primeiras favelas no Brasil que, assim como os cortiços, constituem uma possibilidade de habitação para as classes despossuídas<sup>20</sup>. Ou seja, as possibilidades de habitação das camadas historicamente subalternizadas nas cidades não se restringiam aos cortiços ou as favelas, restando-lhes, portanto, as formas precárias de moradias.

Frente à expansão da cidade, o Estado brasileiro encontrou dificuldades para atender às demandas oriundas deste crescimento, especialmente, as atribuições do poder público municipal na garantia da infraestrutura necessária para garantir a produção e reprodução do capital. Além disso, Bonduki (1998) aponta o desinteresse do Poder Público em relação aos bairros populares na qual os problemas que mais preocupavam as autoridades eram os que agravavam as condições higiênicas das habitações, dado que, no final do século, foram inúmeros os surtos epidêmicos que alcançaram as cidades brasileiras. Em vista da possibilidade de atingir toda população urbana, e não apenas as camadas oprimidas, essa questão passou a receber tratamento prioritário do Estado e se pode dizer, nas palavras de Bonduki, “que a ação estatal sobre a habitação popular se origina e permanece na Primeira República voltada quase que apenas para esse problema” (1998, p. 20).

Na verdade, o problema da habitação popular no final do século XIX foi concomitante aos primeiros elementos de segregação espacial. Se, por um lado, a expansão das cidades e a concentração de trabalhadores ocasionaram inúmeras problemáticas, a segregação socioespacial impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma forma os efeitos da crise urbana, garantindo às classes dominantes áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. A segregação é um processo, segundo Villaça, no qual “diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes **regiões** ou **conjuntos de bairros**” da cidade, havendo uma concentração significativa das classes populares mais do que em qualquer outra

---

<sup>20</sup> Segundo Villaça (2005), os cortiços constituíam uma área residencial central, comum entre as camadas de baixa renda no final do século XIX, especialmente no Rio de Janeiro, pouco antes de iniciar a expulsão dessas populações para os morros. No caso de São Paulo, o cortiço era mencionado, por governantes e estudiosos, como “habitação problema”. O referido autor aponta que a falta de visão do problema habitacional, por parte dos pesquisadores nas décadas de 1930 e 1940, que enfatizavam o cortiço como “a forma típica da subabitação”, como se isso decorresse da influência dos compêndios e estudiosos americanos e europeus, especialmente os professores americanos que lecionaram na Escola Livre de Sociologia e Política (2005, p. 230).

região (2005, p. 142-143, grifo do autor).

Não obstante a imposição do trabalho alienado, quando o homem é totalmente separado das riquezas que produz, as classes dominadas se encontram ainda segregadas dos espaços que recebem investimentos maciços do Estado e do setor privado que, elas próprias, a partir da força de trabalho, contribuíram para a construção; isto é, “cidade produzida socialmente e renda apropriada individualmente” (RODRIGUES, 1996, p. 20). A existência de bairros habitados hegemonicamente pelas camadas populares, alguns conhecidos como “bairros de má fama”, descrito por Engels como “áreas de ventilação precária, dispostas de maneira irregular, com ruas sem calçadas, sujas, repletas de detritos vegetais e animais” (ENGELS, 2008, p. 69), retrata o caráter degradante das condições de vida das classes dominadas<sup>21</sup>. Ao se referir aos bairros pobres de Dublin como “mais horrendos e repugnantes existentes no mundo”, Engels reconheceu que a pobreza urbana “nada tem de específica, não é característica somente de uma cidade – é, de fato, comum a todas as grandes cidades do mundo” (2008, p. 77).

Embora tenha descrito a realidade das grandes cidades europeias em meio a Revolução Industrial, Engels admitiu ser comum a todas as grandes cidades a segregação social do espaço e disparidade no preço da terra urbana, cuja disposição urbana ocorre de acordo com os interesses e possibilidades das classes sociais em ocupar determinado espaço. A existência da segregação social do espacial urbano pode ser inclusive percebida na medida em que alguns bairros chegam a ser conhecidos como de “má fama”<sup>22</sup> ou quando se constata a restrição das camadas populares a ocupar determinadas regiões da cidade, conforme ocorrido na Cidade da Parahyba a partir do século XIX<sup>23</sup>.

Observa-se, também, a relação intrínseca entre a valorização do preço da terra urbana e o problema habitacional. Ocorre que a localização é um dos fatores

---

<sup>21</sup> Importa ressaltar que, nos dias de hoje, todas cidades, inclusive a região metropolitana da capital paraibana, apresentam regiões ou bairros, habitados pelas camadas historicamente oprimidas, considerados de “má-fama” em decorrência da ausência ou insuficiência de serviços públicos como saúde, educação, segurança etc.

<sup>22</sup> Nas palavras de Engels, “[...] os comerciantes varejistas, pela própria natureza de seu negócio, devem ocupar as ruas principais; sei igualmente que nessas ruas, em toda parte, encontram-se edificações mais bonitas que feias e que o valor dos terrenos que as rodeiam é superior daqueles dos bairros periféricos; entretanto, em lugar nenhum como em Manchester verifiquei tanta sistematicidade para manter a classe operária afastada das ruas principais, tanto cuidado para esconder delicadamente aquilo que possa ofender os olhos ou os nervos da burguesia (2008, p. 90).

<sup>23</sup> Essa questão é aprofundada no item “2.2.2 – A repercussão da Lei de Terras na Cidade da Parahyba”.

centrais na diferenciação do preço do solo urbano em vista que essa disparidade decorre da produção da cidade. Todavia, as diferenças de preço relativas à localização, em regiões contempladas ou não com os equipamentos de consumo coletivos, referem-se à produção social da cidade, ao investimento realizado na área onde se localiza a terra e não necessariamente na própria terra. A apropriação dessas condições gerais de existência na cidade é feita individualmente pelos proprietários da terra, tornando as cidades cada vez mais excludentes e desiguais, especialmente para as camadas historicamente oprimidas.

Carone (1979) destacou na obra “Movimento Operário no Brasil (1877-1944)”, um capítulo para descrever as condições de sobrevivência das classes historicamente subalternizadas. Podem-se perceber alguns elementos que até hoje contribuem para o agravamento da problemática habitacional: a penúria das habitações; o excesso de moradores; a inexistência de serviços públicos coletivos como saneamento básico, coleta de lixo e distribuição d'água; os altos preços dos alugueis; os baixos salários e os arbitrários processos de despejo.

O texto extraído do jornal “*El Grito del Pueblo: defensor de los intereses del proletariado*”, datado em 20 de agosto de 1899, expôs o descontentamento das camadas populares em relação as condições de habitação da época, convocando-os para “rebelar-se contra a ganância dos proprietários de imóveis” em vista dos “esbirros da propriedade privada” que “sugam o povo com alugueis extorsivos”. O periódico ainda questiona a legitimidade do ordenamento jurídico brasileiro quando afirma que os legisladores, os advogados, os juízes “são os filhos, os pais, os genros, netos ou sócios dos capitalistas”, logo, “como não haveria de fazer leis que vêm contra os trabalhadores, contra os pobres?” (*apud* CARONE, 1979, p. 41). Nessa ótica, a propriedade privada é vislumbrada como “trabalho roubado ao povo”, constituindo crime “um indivíduo possuir mais de uma casa enquanto milhares de seres vivem em cortiços, apinhados como moscas” (*apud* CARONE, 1979, p. 41).

Percebe-se, portanto, que a pressão social por parte das classes subordinadas já no século XIX adquiriu presença a partir do reconhecimento da problemática habitacional. Conforme resgatou Peruzzo (1984, p. 25), algumas das reivindicações, dentre as quais a construção de habitações populares pelo Estado, estiveram no elenco do manifesto do Partido Socialista do Rio Grande do Sul, em 1897. Estas reivindicações se colocaram no conjunto das reivindicações pela melhoria das condições e relações de trabalho e as condições da reprodução da

força de trabalho, tratando-se de um apelo feito ao Estado e não ao capital. Significa dizer que as classes historicamente subalternizadas não toleravam mais que as intervenções estatais na problemática habitacional se pautassem, por exemplo, em medidas higienistas autoritárias, isto é, enquanto questão de polícia. Peruzzo ressaltou, por fim, que “a facção burguesa que formou a Aliança Liberal em sua plataforma eleitoral para as eleições de 1930 respondeu como o Estado deveria encarar a questão operária (social): não como questão de polícia, mas como questão política” (1984, p. 25), conforme abordado no próximo tópico deste capítulo.

### **1.1.3 Aportes introdutórios sobre o problema habitacional na cidade da Parahyba e sua relação com o movimento higienista**

No universo deste estudo, importa expor alguns elementos introdutórios sobre a problemática habitacional na capital paraibana e sua relação com o movimento higienista, antes de adentrarmos nas formas como o Estado brasileiro passou a intervir na problemática habitacional de modo a dialogar com a agenda reivindicatória das classes despossuídas.

Entre o período de 1500 e 1720, a rede urbana brasileira esteve “constituída por respeitáveis conjuntos de sessenta e três vilas e oito cidades” (SANTOS, 2005, p. 20), entre elas a capital do estado da Paraíba, chamada de João Pessoa desde 1930<sup>24</sup>, que teve quatro denominações anteriores, quais sejam, Cidade Real de Nossa Senhora das Neves, no momento da sua fundação, em 1585; Filipéia de Nossa Senhora das Neves, em 1588; Cidade de Frederico, durante os 20 anos de ocupação holandesa no nordeste brasileiro (1634-1654) e, Cidade da Parahyba, a partir de 1654.

Com a abertura dos portos brasileiros para o comércio internacional, em 1808, intensificou-se o povoamento da capital paraibana (SOARES, 2009, p. 45), à época chamada Cidade da Parahyba. Inicialmente, de forma tímida, demandando o controle o controle do Poder Público no processo de ocupação do solo, visto que a economia paraibana no século XIX se desenvolvia com base na produção agrícola de subsistência e de itens direcionados à exportação, especialmente, o algodão e a cana-de-açúcar.

---

<sup>24</sup> A denominação atual, "João Pessoa", é uma homenagem ao presidente do estado João Pessoa Cavalcanti de Albuquerque, assassinado em 1930 na cidade do Recife, momento em que concorria como candidato a vice-presidente da República, na chapa de Getúlio Vargas.

A capital paraibana era, no início da segunda metade do século XIX, segundo Oliveira (2006), um aglomerado urbano acanhado, pequeno e pobre, como outras capitais de províncias de pequeno porte do Império. O autor destaca que as ruas da Cidade da Parahyba não eram continuamente edificadas, o lixo se acumulava em frente às casas e somente em 30 de setembro de 1859, ante a vigência da lei estadual nº 26, foram incorporadas normas relativas à construção das calçadas e das novas ruas a serem abertas na cidade.

No entanto, a Câmara Municipal da capital paraibana havia editado, em 1830, um conjunto de normas e regulamentações urbanas, denominado Código de Posturas, com o objetivo de ordenar e disciplinar o uso do solo pelos habitantes, pelo poder público e pelos agentes produtores da cidade. A elaboração desse Código de Posturas pretendeu, em especial, atingir a existência de habitações insalubres, “vez que a presença dos indigentes era uma preocupação para o processo de modernização da cidade”, na medida em que os pobres eram vistos pela classe dominante da época como uma “ameaça à ordem moral e transmissão de doenças” (NASCIMENTO, 2012, p. 60), sendo, necessário seu deslocamento para áreas mais distantes do núcleo urbano, em cumprimento às determinações higiênicas contidas no mencionado instrumento legislativo. Não obstante serem vistas como possíveis focos de epidemias, dependendo da localização, essas habitações eram demolidas, obrigando seus moradores a migrarem para as regiões periféricas (NASCIMENTO, 2012, p. 61).

Durante toda a segunda metade do século XIX e, principalmente, nos três primeiros decênios do seguinte, as elites dominantes irão construir novos mecanismos de controle no espaço urbano, cujas características vão ser: [...] 2) fixação dos indivíduos em locais de fácil reconhecimento; 3) esquadrinhamento ‘científico’ rigoroso da população pobre. [...] A política higienista, definida pelo projeto reurbanizador, procurava criar no centro da cidade um espaço sadio, ordeiro, exclusivamente burguês, onde o homem pobre não pudesse transitar senão com extremo desconforto e timidez. (DINIZ, 1988, p. 149)

O Código de Posturas objetivou normatizar a vida urbana promovendo, consequentemente, o controle social sobre as populações de baixa renda da época e contribuindo para a consolidação de um padrão segregador do espaço urbano da capital paraibana, tendo maior incidência entre as últimas décadas do século XIX e o início do século XX. É possível afirmar que o referido código teve grande impacto na conformação espacial de João Pessoa, posto que, no ano de 1828, de acordo com o resgate documental pesquisado por Nascimento (2012, p. 61), de um universo de



2.119 habitações, apenas 909 possuíam estrutura de caráter salubre, enquanto 1.210 eram insalubres, significando que mais de 57% das habitações existentes não estavam de acordo com as normas propostas pelo Código de Postura. De acordo com o referido autor, embora nenhum dado ou planta revelasse a presença de habitações precárias na capital paraibana antes do século XIX, foi, nesse século, que começou a se evidenciar um número elevado de casas de palha, dispersas nas saídas da cidade e próximas a lugares considerados insalubres (NASCIMENTO, 2012, p. 171).

Além disso, a partir da análise documental realizada por Nirvana Sá (2009, p. 13), podemos afirmar que, entre meados do século XIX e primórdios do século XX, tiveram início as principais transformações na Cidade da Parahyba, especialmente sob a égide do Movimento Higienista, tendência geral nas cidades brasileiras, apesar das diversas escalas e graus variados de intensidade. As intervenções higienistas na Cidade da Parahyba, iniciadas principalmente por parte dos seus governantes, tinham o objetivo de adequá-la aos padrões da modernidade, da salubridade e da higiene, bem como modificar os hábitos e costumes de sua população.

Nirvana Sá (2009, p. 13) ressalta que a influência do Movimento Higienista nem sempre esteve restrita às cidades industriais, como foi o caso da Cidade da Parahyba. Embora essa cidade não apresentasse acervo industrial em processo aprofundado de desenvolvimento, a modernização e a higienização ocorreram graças à acumulação e ao deslocamento de capital para os centros urbanos, gerados a partir das atividades empreendidas pela sociedade agrária existente. Diante do crescimento das cidades e, conseqüentemente, das epidemias, os administradores locais da Cidade da Parahyba buscavam as razões para a insalubridade, entendendo a miséria “como causa, como culpada dos males que assolavam a cidade, visto a ignorância desta parcela da população” (2009, p. 57).

As medidas sanitárias utilizadas na Cidade da Parahyba intencionavam evitar que a população de menor poder aquisitivo transmitisse “seus males à elite, já que a pobreza se encontrava relacionada à falta de higiene; as autoridades, sobretudo os médicos, engenheiros e sanitaristas, buscavam maior intervenção nos espaços públicos a fim de controlar essa **desordem**” (SÁ, 2009, p. 79, grifo da autora).

Nesse contexto, Nirvana Sá identifica grave desigualdade na instalação de serviços e equipamentos públicos reivindicados pela população e pelos

administradores da cidade, limitados “à área central da cidade” isto é, na “cidade da elite”, onde residiam os habitantes de maior poder aquisitivo. Significa que a população, de um modo geral, não possuía acesso a esse incremento. A título de exemplo, Nirvana Sá menciona que o que se chamava de saneamento da cidade no ano de 1889, “se referia, na verdade, à limpeza da cidade” (2009, p. 77), restrita às regiões onde habitavam as classes de maior poder aquisitivo. Neste ponto, concordamos com Milton Santos, para quem as forças da modernização nos espaços dos países subdesenvolvidos são extremamente seletivas em suas formas e em seus efeitos (2003, 171).

Na cidade da Parahyba não foi diferente. De acordo com Bonduki, o poder público atuou em três frentes nos espaços urbanos: “a do controle sanitário das habitações; a da legislação e códigos de posturas; e a (...) implantação de rede de água e esgoto” (1998, p. 29). Ocorre que o controle sanitário identificava nas moradias populares, em especial, as causas das doenças, as quais seriam eliminadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do controle de seus moradores, ficando as cidades “à mercê da ordem sanitária: a inviolabilidade do domicílio tornou-se letra morta, casas foram interditadas, demolidas ou queimadas” (BONDUKI, 1998, p. 32). As medidas representaram, pois, um importante instrumento de controle social e de manutenção da ordem, atingindo, sobremaneira, as camadas sociais mais pobres.

As medidas higienistas constituíram as primeiras intervenções estatais na problemática habitacional nas cidades brasileiras, a partir de tentativas de adequar os hábitos e costumes das populações aos padrões da modernidade, da salubridade e da higiene. Dessa forma, até meados da década de 1930, o reconhecimento público estatal do problema da habitação não estava atrelado a questões como o crescimento da população urbana e das formas precárias de moradia, não havendo medidas diretas que, de alguma forma, garantissem o acesso à moradia pelas camadas historicamente subalternizadas.

Ao tratarmos no próximo tópico do reconhecimento estatal da problemática habitacional enquanto uma questão social intenciona-se demonstrar que o provimento estatal de moradias populares além de representar uma das tentativas de mediação do conflito entre o capital e trabalho, é também uma forma de garantir que uma parcela das camadas populares possa sobreviver nas cidades e servir às forças produtivas do capital.

## 1.2 – LUTA DE CLASSES, DIREITOS HUMANOS E O RECONHECIMENTO DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

As análises de conjuntura realizadas por Marx e Engels se revelam de suma importância para compreensão da história ocidental, ainda assim, importa fazer algumas ponderações à realidade e, conseqüentemente, às particularidades de cada país. No caso do Brasil, a consolidação do modo de produção capitalista percorreu caminhos distintos das revoluções clássicas, como a americana e a francesa. As concessões do Estado liberal brasileiro às reivindicações das camadas historicamente subalternizadas, a partir da década de 1930, confundiam-se com o aperfeiçoamento das estruturas de controle sociopolítico das camadas exploradas, ainda que essas concessões pudessem promover melhorias concretas nas condições de luta e vida das classes despossuídas.

As reivindicações sociais atendidas pelo Estado não pretendem nem poderiam abarcar a totalidade das camadas historicamente subalternizadas na sociedade. O problema habitacional é inerente ao modo de produção capitalista e o Estado, na condição de instrumento a serviço dos interesses do capital e das classes dominantes, objetiva harmonizar os interesses antagônicos entre as classes sociais quando se propõe a criar ou ampliar políticas públicas. Jamais extinguir as contradições que fundamentam as políticas sociais e posicionam o Estado enquanto entidade interlocutora dos interesses das camadas populares.

Este tópico de trabalho indica três ensinamentos, expostos nos subseqüentes itens, que foram absorvidos pelas classes dominantes, com repercussão direta no reconhecimento da ‘questão social’ no Brasil, especialmente, no que tange à luta pela moradia. Trata-se de uma ponderação do caráter histórico dos ‘direitos sociais’, em vista que esses direitos não podem ser vislumbrados como dádiva proporcionada pelas classes dominantes, mas, como conquistas históricas, em face das lutas protagonizadas pelos setores historicamente oprimidos. Importa reconhecer que tais conquistas não se opõem a hegemonia do capital na vigente sociedade, mas explora as contradições de uma estrutura burocrática que não pode se restringir a atender aos interesses das classes dominantes.

O Estado, em geral, movido pelas relações do modo de produção capitalista, agia distorcendo o entendimento da problemática habitacional em sua essência, posicionando-a como algo a-histórico, “desfazendo a necessidade de questionarmos

o porquê de ser um problema ou para quem seria o problema e qual seria a sua origem” (LUCENA, 2014, p. 38). Compreendido como a-histórico, abrangeria algo que existe por si, encarando como um problema de difícil enfrentamento, posto não se conhecerem suas condicionantes reais.

Ocorre que a humanidade se liberta na medida em que toma consciência de suas necessidades, sendo imprescindível explicar essa tomada de posição “pelas contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas sociais e as relações sociais” (MARX, 2007, p. 46). As necessidades humanas e seus problemas são levantados quando podem ser resolvidos, em vista que não é a consciência dos homens que determina o seu ser social, mas, “ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (MARX, 2007, p. 45)”.

Assim como Lucena (2014) destacou, é importante ressaltarmos que as reflexões até então levantadas acerca do problema habitacional nos permitiram elucidar algumas questões bastante relevantes para discutirmos sobre a problemática habitacional no Brasil. Podem ser mencionadas as seguintes indagações e respectivas hipóteses: 1) Qual origem desse problema? A resposta seria a emergência do trabalho livre, com a institucionalização da propriedade privada da terra que se encontra concentrada em pequenos grupos, de modo a não garantir o acesso a todos; 2) Por que se trata de um problema? Diante dos interesses das diversas frações do capital, os quais o Estado atua contraditoriamente às demandas populares, e a classe trabalhadora possui remuneração que mal corresponde ao necessário à sua sobrevivência, a habitação vai se tornando um bem caro e inacessível a uma grande parte da população, sendo que, quando essa população a acessa, muitas vezes isto se dá em condições precárias; 3) A quem esse problema atinge? Podemos afirmar que se trata de um problema para as classes historicamente subalternizadas, que por possuir uma remuneração que mal consegue custear as necessidades básicas para sua reprodução, não pode ter acesso à habitação enquanto forma de mercadoria.

A luta pela moradia, inicialmente protagonizada pelos movimentos operários, alcançou, aos poucos, reconhecimento nos espaços institucionais brasileiros, a partir da sua inclusão na agenda política do Ministério do Trabalho, na época da Presidência de Getúlio Vargas, chegando o ‘direito à habitação’ a ser incluído no ante-projeto da Constituição de 1946. Todavia, foi em virtude da Declaração Universal de 1948 e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e

Culturais, de 1966, que a luta pela moradia encontrou, expressamente, respaldo jurídico, no catálogo dos direitos humanos.

O presente tópico centra-se na narrativa dos percursos que levaram a legalidade da “questão social” no Brasil e, conseqüentemente, o reconhecimento institucional da luta pela moradia, tendo em vista a tentativa de ocultação do conflito de classe e mascaramento da desigualdade social. A aparente funcionalização social da legalidade burguesa no Brasil, descrita no último item deste tópico, objetiva demonstrar a tentativa do Estado liberal brasileiro em se mostrar capaz de resolver a “questão social” de forma consensual, harmonizando o conflito entre o capital e o trabalho<sup>25</sup>.

### 1.2.1 Os caminhos da legalidade da “questão social” no Brasil

O estudo das condições econômicas e histórico-sociais específicas no Brasil, pela contribuição de Florestan Fernandes, exclui “qualquer probabilidade de **repetição da história** ou de **desencadeamento automático** dos pré-requisitos do referido modelo democrático-burguês” (1975, p. 293, grifo do autor) levado a efeito nos países centrais. É preciso ter em conta que algumas peculiaridades do processo de consolidação da sociedade de classe conduziram diretamente à noção de capitalismo dependente, na periferia do poder. Em países como o Brasil, os nexos coloniais foram sendo aperfeiçoados e redefinidos em sintonia com as novas situações históricas, assim, a reprodução em escala ampliada do neocolonialismo e do capitalismo monopolista e oligopolista manteve o modelo de apropriação dual do excedente econômico brasileiro, sendo uma parte retida pela burguesia dita nacional e outra parte drenada para o exterior.

A edificação do capitalismo dependente e subdesenvolvido corresponde a um “capitalismo selvagem e difícil” (FERNANDES, 1976, p. 293) cuja viabilidade se forja, com frequência e em especial, a partir de meios políticos. Segundo o autor, a Revolução Burguesa na periferia “[...] é, por excelência, um fenômeno essencialmente político, de criação, consolidação e preservação de estruturas de poder predominantemente políticas, submetidas ao controle da burguesia ou por ela controláveis em quaisquer circunstâncias” (1975, p. 294). Nestes termos, os conflitos

---

<sup>25</sup> Em relação às formas encontradas pelo Estado brasileiro para manejar a questão habitacional, em vista do seu reconhecimento formal a partir da Era Getulista, o terceiro capítulo traz quais as medidas concretas foram tomadas para atender as reivindicações das camadas populares urbanas.

sociais protagonizados pelas camadas oprimidas brasileiras, seja no campo ou nos centros urbanos, tiveram que percorrer longo caminho até serem politicamente recepcionados pelas classes dirigentes.

Não havia espaço para negociação até a década de 30 do século passado. As contradições eram “subtraídas sub-repticiamente ou combatidas exclusivamente pela polícia” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 59), recebendo tratamento truculento das autoridades que detinham o controle das forças repressivas do Estado, sem qualquer tentativa de mediação. A história brasileira carrega sangrentos episódios de massacres contra populações que ousaram questionar a ordem posta, reivindicar direitos e condições mais dignas de vida, como terra, alimentação, moradia, melhores condições de trabalho, entre outros.

A título de exemplo, a violência empreendida no movimento de Canudos, mediante a promoção de um genocídio indiscriminado aos últimos lutadores e sobreviventes sertanejos<sup>26</sup>, permite-nos associar ao episódio da “Comuna de Paris”<sup>27</sup>, embora a referida revolta brasileira fosse destituída de um projeto universalmente transformador. Contudo, evidencia-se um traço comum entre as classes detentoras dos meios de produção, independente da origem ou forma de extração da mais-valia, que é a recorrência aos meios extremos de violência física sem qualquer escrúpulo quando estão em conflito com as camadas exploradas e despossuídas.

Da mesma forma, a Guerra de Contestado<sup>28</sup> também expõe a forma como o

---

<sup>26</sup> “Os fuzilamentos que ali se fizeram, com triste aparato de imperdoável maldade, dizem-no de sobra. Abalaram tanto a opinião nacional que, ao terminar a revolta, o governo civil, recém-inaugurado, pediu contas de tais sucessos ao principal responsável. A resposta, pelo telégrafo, foi pronta. Um “não”, simples, seco, atrevido, cortante, um dardo batendo em cheio a curiosidade imprudente dos poderes constituídos, sem o atavio, sem ordoio, sem a ressalva da explicação mais breve.”. (CUNHA, 2004, p. 427).

<sup>27</sup> Segundo Mauro Luis Iasi, “A Comuna de Paris ocorreu no contexto da guerra Franco-Prussiana (1870-1871). Luís Bonaparte, nesse momento, que já havia dado um golpe e se transformado em Napoleão III, acabou por assinar a capitulação da França. No entanto, a cidade de Paris não aceita a rendição e se rebela proclamando a República. O velho republicano conservador, Thiers, assume o governo da república e tenta assinar um armistício com os alemães [...] mas a Guarda Nacional proletária se nega a depor armas e se rebela outra vez em 18 de março de 1871. Thiers foge para Versalhes e os trabalhadores elegem diretamente uma assembleia que governaria Paris, a Comuna de Paris” (IASI, 2008, p. 33).

<sup>28</sup> Conflito agrário ocorrido na região sul do Brasil, entre 1914 e 1916. Segundo Marco Antônio da Silva Melo e Arno Vogel, “Os dados etnográficos atestam que, no decorrer do conflito, a preocupação das forças republicanas com o problema da inumação dos cadáveres vaicrescendo. Ocupam-se em disfarçar cuidadosamente as sepulturas de seus com-panheiros para evitar o quadro aterrador dos desenterrados. Mais para o final da guerra, pareceas próprias forças republicanas ter-se empenhado na exumação de **fanáticos**. A verossimilhançadesses dados pode ser aferida pela fero-cidade com

Estado e as classes dominantes brasileiras tratavam as questões sociais no início do século XX. Além da extrema repressão sofrida, visto que a maior parte das baixas eram dos camponeses rebeldes, existiu uma espécie de silêncio público sobre o conflito. O peso do massacre às populações que enfrentaram os grandes proprietários nacionais ou internacionais e coronéis da região sul do Brasil misturou-se à sensação de irrelevância pública.

A palavra de ordem era não deixar qualquer rastro de luta ou resistência popular, tratando-se de ilegalidade a ser reprimida pela polícia e apagada da memória do país. Impunha-se ao povo o próprio esquecimento de sua história, vale dizer, “um acontecimento não lembrado é quase não acontecido” (MACHADO, 2011, p. 178). As respostas violentas às reivindicações sociais e populares até a década de 30, são descritas por Cerqueira Filho como fruto de “uma corrente político-ideológica positivista” consolidada a partir do “pensamento autoritário, que marcará o pensar, o agir e a prática afetiva não só das elites no Brasil, mas de toda a formação social” (1982, p. 68).

Embora a indústria, durante a República Velha, tenha representado uma tímida influência nas ocupações das populações economicamente ativas<sup>29</sup>, o crescimento do número de operários nesse período não pode ser subestimado. A burguesia nascente cafeeira ampliou a base da pirâmide social e, ao mesmo tempo, possibilitou a criação de questões sociais a partir da efervescência dos movimentos operários.

Ocorre que ameaças de instabilidade política eram previstas desde os primeiros anos da República, levando as classes dominantes locais a restringir a intensidade da participação popular, seja por meio da repressão policial às manifestações, seja mediante restrições contempladas numa legislação eleitoral que reduzia absurdamente o número de votantes. Nesse sentido, Patto destaca “[...] a frequência com que se recorreu à violência física para fazer frente a todas essas manifestações” (1999, p. 170). Por outro lado, cabe mencionar que as diversas mobilizações lideradas pelo movimento operário entre os anos de 1917 e 1920 foram “brutalmente reprimidas pela República Velha” (ANTUNES, 2006, p. 84), que,

---

que passou a travar-se a luta, sucedendo-se massacres e degolas, de outro ponto de vista inúteis e simples-mente criminosos”. (MELLO; VOGEL, 1989, p. 208, grifo do autor).

<sup>29</sup>Segundo o Censo de 1920: “[...] 69,7% da população economicamente ativa dedicava-se à agricultura, 16,5% ao setor de serviços e 13,8% à indústria, quando que não se alterou significativamente até 1930” (*apud* PATTO, 1999, p. 170).

embora tenham promovidos grandes greves gerais em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Recife, foram condenadas ao esquecimento, havendo poucos registros e repercussão nos meios de comunicação impresso, assim como na pesquisa científica.

No Brasil, onde predominou desde tempos remotos o tipo primitivo de família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização – que não resulta apenas do crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades – acarretou um desequilíbrio social, cujos efeitos apresentam repercussões profundas na política. Formados por tal ambiente, não era fácil aos detentores das posições públicas compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público, na medida em que a escolha dos homens que irão cumprir funções públicas se faz de acordo com a confiança pessoal que merecem os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias (HOLANDA, 2006, p. 159).

O processo de implementação da revolução burguesa e das relações de classe no Brasil não é marcado apenas por um provimento de modernização conservadora da sociedade, arraigado em um passado colonial e escravagista, erguido mediante crescente violência e arbítrio executado pelos aparelhos de controle social contra as classes despossuídas. Ao mesmo tempo, foi incentivada a consolidação da ideia do brasileiro ser um povo passivo (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 120).

Nas palavras de Holanda, trata-se do “homem cordial”, composto pela fineza no trato, hospitalidade e generosidade, traços associados ao caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano absorvidos no meio rural e patriarcal e que “são antes de tudo expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante” (HOLANDA, 2006, p. 160). Por meio da tentativa de padronização das formas exteriores da cordialidade, que não precisam ser legítimas para se manifestarem de fato, revela-se um decisivo triunfo do espírito sobre a vida, do abstrato sobre o concreto, em que, armado sobre a máscara da cordialidade, o indivíduo consegue manter sua supremacia ante o social (HOLANDA, 2006, p. 161).

Antes de 1930, o Estado brasileiro não tinha qualquer escrúpulo em garantir a ordem pública pela repressão, resposta às movimentações sociais indesejáveis, tratadas como uma “questão de polícia”, à margem da legalidade. Vale dizer, “[...] a



**questão social** não aparecia no discurso dominante senão como fato excepcional e episódico, não porque não existisse já, mas porque não tinha condições de se impor como questão inscrita no pensamento dominante” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 59, grifo do autor).

Cumprir ressaltar que o controle sobre as movimentações sociais também recorreu ao apelo da identidade nacional, até então inexistente para imensa maioria da população brasileira. As classes dominantes começaram perceber a necessidade da intervenção no antagonismo entre o capital e trabalho, especialmente durante o período de 1880-1918, “no momento em que a divisão social e econômica apareceu com toda clareza e ameaçou o capitalismo que este procurou na **ideia nacional** um instrumento unificador da sociedade” (CHAUÍ, 2006, p. 18, grifo do autor). Buscou-se, desse modo, promover a manipulação da consciência de classe mediante a formação de uma consciência nacional, pela ideia de povo pacífico, ordeiro, predestinado a aceitar as inovações sem resistência e não tolerar a violência.

A construção desse modelo de identidade serve de pano de fundo para a consolidação do Estado brasileiro enquanto instrumento capaz de ser percebido econômica e socialmente na vida da totalidade da população, acima do antagonismo entre as classes. É importante ressaltar que o fortalecimento do Estado se dá, na ausência de “uma classe operária madura, autônoma e organizada” e de “uma burguesia nacional plenamente constituída” (CHAUÍ, 2006, p. 18). Essas ausências somadas à inoperância da classe média criaram um vazio político que seria ocupado pelo Estado, o único sujeito político histórico apto a dirigir a consolidação da Revolução Burguesa e manter controladas as insurgências sociopolíticas contra a ordem.

Após a década de 30, ocorreu a radicalização da política que passou a ter mais incidência sobre a “questão social”, reconhecida a partir do governo Vargas como legítima, “ainda que frequentemente se recorresse à repressão policial” (ANTUNES, 2006, p. 86). Ao recepcionar a questão social, o discurso político brasileiro se incumbiu de legitimar os conflitos associando-os como meros componentes da sociedade capitalista, sintetizado pelo então ministro do Trabalho, Lindolfo Collor, como “demonstração de vida e de progresso” (FILHO CERQUEIRA, 1982, p. 76). A partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, o Ministério do Trabalho assumiu o papel de aparelho estatal com efeitos ideológicos, responsável por conduzir a questão social mediante um discurso integrador e paternalista, somado à

ideia dos brasileiros serem um povo pacífico.

A tentativa de ocultação do conflito de classe e mascaramento da desigualdade social reflete uma característica central do discurso burguês brasileiro, temperada pelo sistema do favor, que, na prática, nega “a igualdade perante a lei”, embora continue a defendê-la formalmente. É preciso asseverar que essa igualdade formal existente no texto legal está relacionada ao tratamento que o discurso burguês dá à isonomia entre os cidadãos, correspondendo ao sujeito idealizado, mas não aos homens e mulheres reais.

Com o Estado Novo, a partir de 1937, a questão social volta a ser mais frequentemente reprimida e tratada como caso de polícia outra vez, contudo, não voltará jamais a ser uma questão ilegal. Além disso, a repressão se manifestará também mediante a “elaboração de um discurso ideológico ufanista que combinará o elogio da legislação promulgada pelo Governo com o desestímulo à organização autônoma da classe operária” (CERQUEIRA FILHO, 1982, 108). Portanto, um dos principais aprendizados das classes dominantes no Brasil consistirá no “esvaziamento da combatividade da classe operária, situando-a num contexto de passividade tradicional do brasileiro” (1982, p. 120).

### **1.2.2 O Estado brasileiro e o reconhecimento institucional da luta pela moradia**

O reconhecimento da predominância de uma economia basicamente agroexportadora, até meados da década de 1950 e 1960 do século XX, não pode desprezar o aumento considerável do número de operários urbanos. Esse crescimento repercutiu consideravelmente na oposição à ordem estabelecida. Foi tarefa do Estado brasileiro, representando os interesses de uma minoria detentora das terras e dos meios de produção, ajustar-se à nova realidade impulsionada pelo processo de industrialização e urbanização da sociedade. Contudo, a extrema repressão a qualquer forma de questionamento às condições injustas percebidas no âmbito das relações sociais, seja com relação à classe patronal ou diretamente com relação ao estado, não podem mais coexistir ao crescimento e amadurecimento das lutas sociopolíticas.

As elites brasileiras viram-se forçadas a negociar com as classes por ela explorada e espoliada. O Estado assumiu o comando do processo de modernização conservadora da sociedade brasileira, sem profundas mudanças estruturais nas

relações de poder. A partir dos anos 1930, a recepção e a consolidação das pautas operárias e populares por meio de um conjunto leis ou dispositivos constitucionais fazem o latifundiário gaúcho Getúlio Vargas, então presidente da república, ser chamado de “pai dos pobres”. Talvez a expressão “pai das questões sociais” melhor representasse o real significado do incrível arranjo político encontrado pelo governo Vargas para neutralizar a causa operária e ao mesmo tempo dificultar a reivindicação da perspectiva histórica dos direitos sociais e a sua associação ao protagonismo das camadas populares. Getúlio Vargas encontrou o núcleo de seu apoio na classe trabalhadora urbana, “à qual ele dera proteção social em troca de apoio político” (HOBBSAWM, 1999, p. 137).

Para Sérgio Buarque de Holanda, é inegável que na vida política brasileira e latino-americana o personalismo pode ser em muitas situações uma força positiva e que, ao seu lado, os lemas da democracia liberal não passam de conceitos puramente ornamentais ou declaratórios, sem raízes fundas na realidade, tendo em vista que o personalismo conseguiu abolir as resistências liberais, assegurando, por esse forma, uma estabilidade política aparente, mas que de outra maneira não seria possível. Dessa forma, a ideia de uma espécie de entidade imaterial e impessoal, planando sobre os indivíduos e presidindo os seus destinos, é dificilmente inteligível para os povos da América Latina (2006, p. 202-203).

Retiram-se dos homens e mulheres que protagonizaram lutas de enfrentamento às injustiças sociais enraizadas ao desenvolvimento do modo de produção capitalista sua condição de sujeito histórico. Além disso, na condição de mero objeto dos direitos sociais reconhecidos pelo Estado, passou-se a admitir a reivindicação direta e popular das questões sociais, todavia, dentro das limitações institucionais digna de uma celebração jurídica política. Nesse sentido, o varguismo “demonstrou enorme competência ao captar algumas das principais reivindicações dos trabalhadores urbanos, reelaborá-las e devolvê-las como uma dádiva do Estado” (ANTUNES, 2006, p. 85).

Ocorre que as pautas e lutas populares estavam, assim como devem estar, em sintonia com demandas concretas, comportando mudanças substanciais na vida real das populações exploradas e oprimidas. Todavia, a exigência por implementação de direitos sociais pelo Estado ou até mesmo por reformas nas relações de poder, sem necessariamente ameaçar a hegemonia do capital, não significa o afastamento da intensão desses movimentos superar radicalmente a

realidade injusta imposta aos homens e instauração imediata de uma outra forma de sociabilidade.

Nesse sentido, o movimento e as greves operárias ocorridos entre 1917 e 1919, presentes também em diversos centros urbanos brasileiros fora do eixo Rio e São Paulo, apresentavam para as classes dirigentes pautas concretas, perfeitamente exequíveis. A título de exemplo, cita-se o programa político apresentado pelo Partido Socialista Baiano, criado em 1920, onde constavam alguns pontos ainda atuais:

[...] equiparação dos operários municipais, estaduais e federais aos funcionários públicos para efeito de obtenção das vantagens relativas ao montepio recebido pelos quadros estáveis do serviço público, abolição de todos os impostos indiretos e transformação dos direitos num importo progressivo sobre qualquer renda superior a seis contos de réis anuais (...) **reformas na leis de inquilinato e despejo**. (CASTELLUCI, 2005, p. 157, grifo nosso)

O agravamento das condições precárias de vida das camadas populares brasileiras nas cidades contribuiu para que as forças políticas organizadas incluíssem entre as pautas de negociação com o poder estatal, entre outros, direitos que permitam o acesso à moradia. Responsabiliza-se o Estado, e não a iniciativa privada, por combater as causas do déficit habitacional que atinge, em especial, os trabalhadores urbanos justamente por se tratar de uma questão de classe atrelada às condições de produção e reprodução do capital. Pode-se afirmar que a ocorrência das greves gerais de 1917 e 1919, as classes despossuídas reivindicavam pela permanência e acesso à moradia a partir da exigência de um controle sobre os aumentos abusivos dos alugueis e sobre os despejos.

Em relação a lei que autorizava aos proprietários executarem uma ação contra os inquilinos, a citação do jornal *El Grito del Pueblo* expõe a violência submetida às classes despossuídas quando não podiam pagar as taxas de alugueis. Segundo relato do referido periódico sobre os mandatos de despejo realizados no final do século XIX,

foram cometidos os maiores atos de selvageria [...], vão à casa do miserável inquilino acompanhados por uma turma de soldados e oficiais de Justiça, arrancado os móveis do infeliz, a cama dura em que repousa, e até mesmo as esteiras, que são levadas para o depósito público [...] tendo que dormir sob a intempérie com sua esposa e filhos (*apud* CARONE, 1979, p. 40-41).

Embora tardiamente, o decreto-lei nº 58, de 1937, e o decreto-lei nº 4.598, de 1942, representaram uma das mais importantes medidas implementadas pelo Estado no que diz respeito à questão habitacional ao proporem, respectivamente, a

regulação da venda de lotes urbanos a prestações e o congelamento dos aluguéis, regulando as relações entre locadores e inquilinos. Por um lado, relativizava o direito ilimitado à exploração da propriedade, reduzindo os privilégios da classe proprietária. Por sua vez, atendia a algumas reivindicações por melhores condições de habitação e de vida urbana dos trabalhadores, “aspecto que a propaganda oficial sempre buscou enfatizar” (BONDUKI, 1994, p. 711). Foi esse o momento na qual a questão habitacional passou a ser assumida pelo Estado como uma questão social, conforme será exposto no terceiro capítulo, que aborda a trajetória das políticas públicas habitacionais que promovem a produção estatal de moradias subsidiadas e a viabilização do financiamento da produção imobiliária.

Desde 1937, na gestão de Agamenon Magalhães à frente do Ministério do Trabalho, conferiu-se forte prioridade à questão da habitação, dando início à construção de conjuntos residenciais, ao mesmo tempo em que se avolumavam vertiginosamente as reservas dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que passam a ser canalizadas para o crédito imobiliário (MELO, 1990, p. 42).

Segundo Castells (2009), a intervenção pública na problemática habitacional ocorre diante da dificuldade de resolver essa crise unicamente pelos mecanismos do mercado. Desse modo, a produção da moradia pelo Estado torna-se imprescindível, na situação histórica tal estudada, que, se deixada ao próprio encargo do mercado não seria capaz de alojar a maioria da população das grandes cidades. Ao mesmo tempo, tal insuficiência de moradias populares nos centros urbanos serve de pretexto para justificar a transferência de verbas públicas para a iniciativa privada.

As repercussões da crise de habitacional, agravada com deflagração da II Guerra Mundial e com a especulação imobiliária, alcançaram a arena da disputa política. Com o fim Estado Novo, a despeito da preeminência da crítica à ditadura de Vargas em vários níveis, a questão habitacional se constituiu, aparentemente pela primeira vez na história brasileira, um item destacado dos programas eleitorais dos candidatos à presidência em 1945 (MELO, 1990, p. 40). É nesse quadro histórico que emergiu a proposta da Fundação da Casa Popular, por meio do decreto 9.218, de 1946, que, entre seus objetivos estavam a construção de casas populares de iniciativa ou responsabilidade individuais, municipais ou de empresas, destinadas à venda ou locação à trabalhadores.

Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro da Guerra do Estado Novo, aliado político e sucessor de Getúlio Vargas, notabilizou-se por materializar uma política social

conservadora, pela forte repressão aos setores avançados e mobilizados da classe trabalhadora, mediante a intervenção em sindicatos, e por ter decretado a ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em pleno início da Guerra Fria (MELO, 1990, p. 44). Além disso, a manutenção da política de controle sobre as massas populares urbanas dependeram também de intervenções do estado na esfera social como um todo. Pode-se afirmar que o único setor da política social em que se somou medidas inéditas foi o da habitação, justamente, por poder incorporar as demandas dos setores capitalistas vinculados à indústria de materiais de construção e da construção civil e dos setores populares.

Nas palavras do primeiro superintendente da Fundação Casa Popular (FCP), uma das finalidades do programa habitacional, trazendo de forma clara e didática as intenções do então governo, consistia “o fortalecimento, na mente do trabalhador, da impressão, que com o tempo se transformará em convicção, de que o regime democrata capitalista não o desampara e, efetivamente, é o mais conveniente à nossa ordem político-social” (MELO, 1990, p. 44).

A obrigação do Estado com a sociedade em relação à questão habitacional é uma das mais pesadas a serem suportadas na medida em que *“le ha dado inequívocamente al ciudadano una expectativa legítima de um hogar a de cuado para que em el viva una familia”* (MARSHALL, 2005, p. 64). Nesse sentido, a emenda constitucional proposta pela Comissão Parlamentar da Casa Popular, composta por figuras políticas do Estado Novo e com a participação ativa da bancada do PCB, surgida após a decisão governamental de criar a FCP – estabelecendo o direito social à habitação, a ser assegurado mediante plano de âmbito nacional - foi vetada pelos setores conservadores da Assembleia Constituinte de 1946 (MELO, 1990, p. 46).

É importante ressaltar que após a Grande Depressão de 29, momento em que o liberalismo clássico parecia estar condenado, surgiu três opções, segundo Hobsbawm, que competiam pela hegemonia intelectual-política: o comunismo marxismo; um capitalismo privado de sua crença na otimização de livres mercados e reformado por uma ligação permanente com a moderada social-democracia de movimentos trabalhistas não comunistas e o fascismo (1999, p. 109-110). O Brasil, longe de ser uma social-democracia como as experiências europeias do pós-Guerra, mas igualmente lutando contra a ameaça comunista, também passou a ser influenciado por uma teoria alternativa à economia de livre mercado mediante a

direção e administração macroeconômicas da economia com base na renda nacional.

O fim da Segunda Guerra Mundial foi marcado pelo início da Guerra Fria entre EUA e a URSS, que dominou o cenário internacional na segunda metade do Século XX, quando gerações inteiras se criaram à sombra de batalhas nucleares globais que, acreditava-se firmemente, podiam estourar a qualquer momento, e devastar a humanidade (HOBSBAWM, 1999, p. 224). O bloco liderado pelos EUA, ameaçado pela então propaganda soviética, percebeu a necessidade de apresentar ao mundo uma aparência humanizada e consensual do sistema capitalista mediante a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, afirmando o conjunto de direitos das revoluções burguesas (direitos de liberdade, ou direitos civis e políticos) e, ao mesmo tempo, contemplando, em seis artigos dos trinta existentes, os direitos relacionados à tradição socialista (direitos econômicos, culturais e sociais, entre eles, a moradia).

Apesar do evidente desequilíbrio entre os conjuntos de enunciados da Declaração foi, certamente, um progresso que os direitos econômicos, sociais e culturais tivessem sido admitidos no solene rol dos direitos humanos pela comunidade internacional. No entanto, é evidente que isso não se tornou sinônimo de coexistência pacífica entre as duas óticas incidentes na Declaração: a liberal e a socialista. Ocorre que no mundo real onde a Declaração deveria ser aplicada, além de seguir dividido em classes sociais com interesses antagônicos entre si, estava também cindido entre países de regimes socioeconômicos divergentes em disputa (TRINDADE, 2002, p. 192).

Após dezoitos anos de tensos debates, em vez de um pacto, a Organização das Nações Unidas produziu dois, aprovados na Assembleia Geral em 16 de dezembro de 1966: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ambos detalham e ampliam, nos seus respectivos campos, os direitos proclamados na Declaração de 1948, contudo, os direitos civis e políticos permanecem autoaplicáveis, ao passo que os direitos econômicos, sociais e culturais programáticos (TRINDADE, 2002, p. 192).

Em relação à natureza abstrata da Declaração de 1948, assim como os Direitos Humanos como um todo, observa-se que seja a igualdade e a liberdade, seja a educação, saúde e moradia, por exemplo, para serem reconhecidos enquanto um direito é necessário estar previsto em alguma declaração, tratado, carta

constitucional ou qualquer outro documento jurídico. É possível afirmar que a moradia se transformou em direito não apenas por ser uma necessidade vital dos seres humanos e muito mais por estar previsto na lei. Isso permite que a moradia seja vislumbrada como uma mera faculdade, isto é, faculdade concedida pelo Estado aos homens e mulheres. Além disso, reafirma-se a essência positivista dos direitos na medida em que a lei se torna uma fonte materializadora da moradia, ou seja, principal instrumento para a sua salvaguarda. A fetichização pelo discurso jurídico concretiza-se na medida em que o reconhecimento do direito é suficiente para ele existir, se materializar, sendo que na verdade depende da constante luta pelo direito de modo a influenciar no exercício do poder estatal.

De toda forma, a inclusão da questão social na agenda política das forças governantes e, conseqüentemente, a implementação de políticas habitacionais, assim como as políticas públicas em geral, objetivaram credibilizar o Estado burguês frente às reivindicações classistas, direcionadas, em geral, ao operariado urbano. Cabia, assim, às camadas desfavorecidas pelo sistema acreditar e aguardar que o Estado entenda suas demandas, não sendo mais necessário a organização e as mobilizações em torno de pautas populares. Ou seja, a questão social e da habitação foram, por fim, formalizada e assim permanecem até os dias de hoje.

Importa ressaltar que a questão habitacional não se restringe à agenda do Estado. Significa dizer que não cabe às camadas historicamente subalternizadas reivindicar exclusivamente por mais subsídio estatal na produção de moradias populares. Embora as intervenções estatais no mercado imobiliário sejam um relevante mecanismo que amplia o acesso à moradia digna por pessoas que por conta própria, pelas leis de mercado, não alcançaria, não são suficientes para universalizar esse direito social. A luta pela moradia perpassa, antes de tudo, pelo enfretamento à hegemonia do modo de produção capitalista que se fortalece, inclusive, em decorrência da produção desigual e excludente dos espaços urbanos e da insuficiência de moradias para todos seres humanos.

### **1.2.3 A aparente funcionalização social da legalidade burguesa**

O processo de reconhecimento formal dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro, assim como qualquer outro evento histórico, não pode ser desassociado da conjuntura sociopolítica estabelecida interna e externamente.



Durante todo o período entre guerras (1914-1945), os únicos países europeus com instituições adequadamente democráticas, que funcionaram sem interrupção, foram a Grã-Bretanha, a Finlândia, o Estado Livre Irlandês, a Suécia e a Suíça; enquanto nas Américas, a lista de Estados consistentemente constitucionais e não autoritários era composta pelo Canadá, Colômbia, Costa Rica, os EUA, e o Uruguai (HOBSBAWM, 1999, p. 115).

Antes de mais nada, é preciso reconhecer a afirmação de direitos sociais como resultado das lutas, da organização popular, da resistência e, a partir da década de 30, das negociações com as classes proprietárias. A negociação não se trata de uma escolha, mas, sobretudo uma possibilidade de institucionalizar pautas imediatas das camadas populares, independentemente, em certa medida, da existência de um regime democrático. Como se trata de negociação, certamente o alcance da previsão dos direitos sociais no ordenamento jurídico não ultrapassa os próprios limites da manutenção do *status quo*.

Por outro lado, muito além de imprimir uma perspectiva humanizada do capitalismo, as necessidades básicas dos seres humanos reconhecidas na condição de direitos sociais, expressos ou não em documentos jurídicos, inserem-se entre as exigências para a sustentação do próprio sistema capitalista. Assim como a educação fornecida pelo Estado burguês não é a educação de cunho emancipador e sim voltada a atender as exigências do capital que precisa de operários qualificados, a moradia popular atende também às necessidades produtivas do capital que precisa ter sua mão de obra devidamente abrigada para poder servi-lo.

Ter ou não uma necessidade básica reconhecida e expressa enquanto um direito não é suficiente para garantir sua implementação. Nem mesmo significa a intenção de universalizar tal direito tendo vista sua impossibilidade no âmbito da sociedade capitalista. No caso da moradia, é importante para a manutenção do sistema capitalista que nem todas as pessoas tenham seu acesso garantido facilmente. Havendo grande contingentes populacionais dependendo do pagamento de aluguel, por exemplo, para ter acesso à moradia é possível constranger um maior número de pessoas a servir às forças produtivas mediante baixas remunerações. Assim como explorar a própria atividade de alugar imóveis para moradia.

De toda forma, é importante analisar a conjuntura socioeconômica e política que condicionou o reconhecimento expresso dos direitos sociais. Há três episódios determinantes para a história oficial dos direitos sociais no Brasil e no mundo: a

criação da Organização Internacional do Trabalho (1917), a promulgação das Constituições Mexicana (1917) e da Constituição de *Weimar* (1919). Esses textos não representaram apenas mera recepção abstrata de direitos antes eram incompatíveis com pensamento liberal clássico norteador do Estado Moderno, na verdade, as intensas movimentações populares e operárias precederam e ao mesmo tempo influenciaram a atividade legiferante que resultou nos marcos institucionais citados. Por sua vez, o triunfo na Revolução Russa, pouco referido na história do direito, alertou ao mundo sobre as possibilidades reais da classe proletária comandar a máquina estatal e acabar com a predominância patrimonialista e individualista nas relações jurídicas.

A humanidade estava à espera de uma alternativa ao capitalismo e a Revolução Bolchevique de outubro de 1917 pretendeu dar ao mundo esse sinal. Tornou-se, portanto, tão fundamental para a história do século XX quanto a Revolução Francesa de 1789 para o século XIX. No entanto, a Revolução Russa teve repercussões muito mais profundas e globais, pois, se as ideias da Revolução Francesa, como é hoje evidente, duraram mais que o bolchevismo, as consequências práticas de 1917 foram muito superiores e mais duradouras que as de 1789. Foi realizada não para proporcionar liberdade e socialismo à Rússia, mas para trazer a possibilidade de uma revolução do proletariado no mundo (HOBSBAWM, 1999, p. 62-63). Por outro lado, representou um incentivo para o capitalismo se reformar e também, diante da aparente imunidade da União Soviética à Grande Depressão, a abandonar a crença na ortodoxia do livre mercado (HOBSBAWM, 1999, p. 89).

Nesse sentido, a famosa frase atribuída ao governador mineiro Antônio Carlos de Andrade (1926-1930) “façamos a revolução antes que o povo a faça” (AMARAL, 2004, p. 89) sintetizou tanto as intenções políticas da disputa pela direção do Estado brasileiro em 1930, como o espírito legiferante brasileiro que se esforçou para mediar os interesses das classes operárias sem ameaçar os princípios da liberdade individual e da iniciativa privada.

Oliveira Viana, na condição de um dos primeiros juristas brasileiros especializados em direito do trabalho e sindical, realizou o esforço para traduzir as intenções das classes dominantes com relação à nascente necessidade de positivação dos direitos sociais. Segundo o referido intelectual orgânico do regime varguista, “harmonia e colaboração” deviam ser as expressões fundamentais para a

compreensão de uma legislação que, “tem as características da moderação, bom senso, equilíbrio, calma, prudência, imparcialidade, generosidade e justiça” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 40), não obstante, situa como segundo princípio orientador da política sindical brasileira “a separação total, rigorosa, entre as organizações sindicais e os partidos políticos” (1982, p. 40).

Acontece que a Constituição de 1934 representa uma repercussão tardia das constituições mexicana e *weimar*. Embora seja a primeira carta constitucional brasileira a reservar parte dos seus dispositivos aos direitos sociais, todas as demais constituições após o fim do Estado Novo, independente de ser um regime democrático ou não, mantiveram formalmente esse marco. Por outro lado, cumpre ressaltar dois pontos. Apesar da ativa presença do trabalho do campo na economia brasileira, “será a grande figura ausente do Estado Novo, reprimida na consciência coletiva e excluída da questão social” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 110), conquistando, apenas no início da década de 60, sua primeira legislação<sup>30</sup>. Além disso, com a cristalização do direito patrimonialista a partir do Código Civil de 1916, influenciado pelo “espírito do Código Francês de 1804” (PEREIRA, 1989, p. 14), aquela detinha mais prestígio nas relações jurídicas do que as próprias cartas constitucionais.

Nesse ponto, Sergio Buarque de Holanda traz duas relevantes reflexões inspiradas com o fim República Velha em 1930. Primeiro que a simples substituição dos detentores do poder público não passa de um remédio aleatório, quando não precedida e determinada por transformações complexas e profundamente estruturais na vida da sociedade. Segundo, que a mera declaração de direitos não pode influir por si só sobre o destino de um povo (2006, p. 196).

As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômenos corrente em toda a história da América do Sul. É em vão que os políticos imaginam interessar-se mais pelos princípios do que pelos homens: seus próprios atos representam o desmedido flagrante dessa pretensão. (HOLANDA, 2006, p. 196)

Todavia, o individualismo puro não podia mais expressar o conteúdo jurídico

---

<sup>30</sup>De acordo com Ricardo Oliveira Silva: “No começo de 1963, em face da intensa mobilização política no campo, o presidente João Goulart sancionou lei 4.214 aprovada no Congresso Nacional que regulamentava os dispositivos sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. Nessa conjuntura, os trabalhadores rurais já representavam uma força política importante, comprovado no I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, realizado em Belo Horizonte em 1961. As Ligas Camponesas se estendiam por diversas áreas, com destaque para o Nordeste. Os sindicatos rurais eram uma realidade, com a criação, em dezembro de 1963, da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)” (2009, p. 272).

diante das pretensões populares brasileira. O resultado prático dessa contradição é que, por um lado, os trabalhadores que contestavam os avanços da ordem do capital ainda usavam, em geral, as palavras burguesas contra a burguesia, tais como direito, democracia, liberdade e igualdade jurídica, enfraquecendo sua autonomia, e, por outro lado, alcançaram melhorias concretas nas condições de vida das camadas excluídas urbanas com o reconhecimento de alguns direitos sociais, ainda que não ameaçassem a hegemonia do capital. Ao tempo em que as classes dominantes brasileiras se precavam para não perder privilégios, tentaram incluir formalmente as pautas populares e as influências externas, adjetivando as palavras e os valores liberais: ordem social, direitos dos trabalhadores, Estado Social, e assim por diante.

Embora a previsão da propriedade permaneça presente em todas as constituições brasileiras<sup>31</sup>, a partir da Constituição de 1934<sup>32</sup> passou-se a exigir que o seu uso estivesse condicionado ao bem-estar social e que promovesse a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidades para todos. O termo função social da propriedade surgiu na Constituição Federal de 1967, sendo repetido em 1988<sup>33</sup>, contudo, a relativização do direito absoluto de propriedade obteve pouca repercussão na conjuntura fundiária brasileira que até hoje apresenta um dos maiores índices de concentração de terra do mundo<sup>34</sup> e mantém milhões de imóveis ociosos nas cidades<sup>35</sup>. O passado e as tradições coloniais resistem à modernização e urbanização da sociedade, que teve como base um sistema econômico agrário, escravagista e dependente.

Importa dizer que, independentemente da materialização do princípio da

<sup>31</sup> Art. 179, XXII (TÍTULO 8º, Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, Constituição de 1824); Art. 72, § 17 (TÍTULO IV, SEÇÃO II, Declaração de Direitos, Constituição 1891); Art. 113 (TÍTULO III, CAPÍTULO II Dos Direitos e Garantias Individuais, Constituição de 1934); Art. 122 (Dos Direitos e Garantias Individuais, Constituição de 1937); Art. 141 (CAPÍTULO II, Dos Direitos e Garantias Individuais, Constituição de 1946); Art. 150 (Capítulo IV, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Constituição de 1967); Art. 5, inciso XXII (TÍTULO II, Dos Direitos e Garantias Individuais, Capítulo I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Constituição de 1988).

<sup>32</sup> Respectivamente em referência aos art. 113, n. 17 da Constituição de 1934; art. 157, inciso III (Título III Da ordem econômica e social) da Constituição de 1946 e art. 5º, inciso XXIII (TÍTULO II, Dos Direitos e Garantias Individuais, Capítulo I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos).

<sup>33</sup> Respectivamente em referência aos art. 141, § 16º (CAPÍTULO II, Dos Direitos e Garantias Individuais), da Constituição de 1967, e ao art. 147 (Título V Da ordem econômica e Social), da Constituição de 1988.

<sup>34</sup> De acordo com relatório da Comissão Pastoral da Terra: “Menos de 50 mil proprietários rurais possuem áreas superiores a mil hectares e controlam 50% das terras cadastradas. Cerca de 1% dos proprietários rurais detêm em torno de 46% de todas as terras”. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/terra/ragraria.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

<sup>35</sup> De acordo com Censo 2010: “Há no Brasil 6,1 milhões (9,0%) de domicílios vagos, isto é, prédios construídos mas não habitados, entre 67,5 milhões de domicílios visitados” (IGBE, 2010).

função social da propriedade, o seu reconhecimento expresso no ordenamento jurídico não aponta para um distanciamento da essência burguesa do direito brasileiro. Significa, por outro lado, que o distanciamento do direito brasileiro da essência liberal clássica é uma tentativa de imprimir uma perspectiva humanizada e modernizada do capitalismo, num contexto de acirramento das lutas de classes.

Ainda que a conjuntura econômica e política brasileira permitisse a materialização desse princípio que relativiza o instituto da propriedade privada, tratar-se-ia não necessariamente da propriedade coletiva, mas sim da propriedade capitalista, estando ou não em sintonia aos interesses das classes oprimidas. Atender ao bem comum, termo abstrato relacionada à aplicação da função social da propriedade, pode significar, por exemplo, estar em sintonia ao pleno desenvolvimento do modo de produção capitalista que não tolera, em alguns momentos, bens em estado de ociosidade.

É possível afirmar que a aceitação e a inserção do princípio da função social da propriedade privada no cotidiano das relações econômicas, sociais e políticas revelam a essência do capitalismo brasileiro composto por camadas dominantes não dispostas a negociar seus privilégios, entre eles, o direito à propriedade de inúmeros bens acima das suas necessidades e, especialmente, sem promover uma vida produtiva. Desse modo, a noção reformista desse princípio pode tomar proporções revolucionárias na conjuntura brasileira, mas jamais objetiva extinguir a propriedade privada e, conseqüentemente, o modo de produção capitalista.

O reconhecimento dos direitos sociais assim como da responsabilidade do Estado com a garantia destes direitos foram e são um reflexo das lutas travadas pelas classes oprimidas, não apenas no âmbito das lutas econômicas, mas, sobretudo, por meio da conquista dos direitos políticos. Todavia, as pressões sociais ainda esbarram num modelo Autocrático burguês que, se apropriando de elementos arcaicos, “acorrenta a expansão do capitalismo a um privatismo tosco, rigidamente particularista, como se o **burguês moderno** renascesse das cinzas do **senhor antigo**” (FERNANDES, 1976, p. 168-169, destaque do autor).

Neste ponto, concordamos com Lefebvre ao afirmar que se faz necessário um poder de Estado para impedir a classe dominante de sobrecarregar a classe oprimida e leva-la ao desaparecimento e, portanto, suprimir as condições de seu próprio predomínio, para proteger os oprimidos contra os excessos de alguns indivíduos e grupos, particularmente dentre os opressores (2003, p. 95). Acontece

que o Estado, assim como o Direito, se edificam acima da sociedade, somente, porque a comunidade social se fragmentou em classes. Nas palavras de Lefebvre, o Estado “*semble supérieur à la société, et cependant, émane d’elle, mais il n’est ainsi que parce que cette société est divisée*” (LEFEBVRE, 2003, p. 95). De toda forma, mesmo quando aparenta defender os oprimidos ou explorados, e quando de fato os defende contra excessos, tanto o Estado como o sistema jurídico, expressão concreta da prevalência das teorias liberais, ainda assim, estão conservando as condições de uma dominação de classe.

## CAPÍTULO II – A LEGITIMAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA A PARTIR DO PARADIGMA LIBERAL E SUA REPERCUSSÃO NAS CIDADES

### 2.1 - ATUALIZAÇÃO CRÍTICA DOS PRESSUPOSTOS DA TEORIA LIBERAL EM LOCKE

Para os efeitos deste trabalho, importa evidenciar a opção por realizar uma atualização crítica aos pressupostos lockeanos que fundamentam a absolutização dos direitos naturais, entendendo a relevância do instituto da propriedade privada para o agravamento da problemática habitacional no Brasil. Com o advento do Estado liberal, em meados do século XVIII, a contribuição lockeana para a naturalização dos poderes irrestritos do proprietário conquistou respaldo no direito positivado, muito antes do reconhecimento formal das questões sociais. Até meados da década de 1930, não cabia ao Estado brasileiro deter o monopólio sobre a propriedade ao mesmo tempo em que não havia qualquer previsão institucional à interferência pública na problemática habitacional.

A funcionalização social da legalidade burguesa, presente no ordenamento jurídico brasileiro assim como nos catálogos de Direitos Humanos, não inibe totalmente o caráter ilimitado da propriedade<sup>36</sup>, “no campo ou na cidade, a propriedade da terra continua a ser um nó na sociedade” (MARICATO, 2011, p. 185). Este tópico, ao tratar a contribuição lockeana para a teoria liberal dos direitos naturais, propõe-se a realizar uma crítica principiológica aos direitos humanos liberais recepcionados pelo Estado burguês, que repercutem na conformação segregadora do espaço urbano e, simultaneamente, na opção estatal por políticas públicas que enxergam o acesso à moradia como sinônimo do direito à propriedade.

Levando em conta a formulação liberal clássica sobre o papel Estado, entende-se pela necessidade de afastar a estrutura estatal do mercado. Por outro lado, o Estado, considerado principal inimigo do livre mercado, posiciona-se não apenas como garantidor das liberdades individuais, mas, sobretudo, como cúmplice da iniciativa privada. O reconhecimento formal da questão habitacional impulsiona o

---

<sup>36</sup> Nas palavras de Maricato, “O Estatuto da Cidade, de 2001, é tido como um exemplo para o mundo [...] restringe e limita o direito de propriedade, subordinando-o ao **bem coletivo** e ao **interesse social**. A função social da propriedade e o direito à moradia estão previstos na Constituição Federal, mas entre a retórica e a prática vai um abismo. É comum que a aplicação da lei ocorra de forma inversa ao motivo que a inspirou – isto é, na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres” (2011, p. 189, grifo da autora).

Estado a transferir grandes volumes de dinheiro público para os setores empresariais da sociedade que, ao construir casas populares, alimenta o individualismo possessivo.

No final da Idade Média, no contexto europeu, as transformações ocorridas no campo das condições materiais deram origem a novas relações sociais e, em razão destas, a uma nova racionalidade filosófica para embasar a justificação racional do novo mundo, fazendo surgir o liberalismo, como ideologia para adequar-se às necessidades da nascente sociedade econômica. Sua repercussão sobre os Direitos Humanos, no campo teórico ou prático, expõe ligação direta com as dimensões políticas e sociais que conformam uma realidade essencialmente desigual.

A crença de que o homem possui direitos naturais, vale dizer, direitos inerentes à condição humana, a serem preservados e respeitados pelo próprio Estado, tornou-se combustível das revoluções burguesas e fundamento das doutrinas políticas de cunho individualista. As impressões de Locke a respeito da propriedade privada e da sociedade civil e política alcançaram influência para além do tempo em que seus estudos foram realizados, assim, a teoria constitucional clássica, herdeira do pensamento desse autor, é responsável pela descrição e justificação de três conceitos centrais para o Estado Moderno e para os Direitos Humanos, quais sejam, liberdade, igualdade e soberania. Todos convergem para garantir que a liberdade e a propriedade sejam convertidas em termos praticamente indissociáveis.

Conforme abordaremos no próximo tópico desse capítulo, a institucionalização da propriedade privada no Brasil, em decorrência da promulgação da lei imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850, também conhecida como Lei de Terras, promoveu o processo de privatização do solo rural e do solo urbano, autorizando a desigualdade no acesso aos bens, a exemplo da moradia. A absolutização da propriedade privada é percebida nos dias de hoje, ante o não cumprimento do princípio da função social da propriedade privada e o avanço da especulação imobiliária nas cidades capitalistas, ambiente no qual o exercício do direito de propriedade é praticamente ilimitado. Isto posto, importa questionar se seria possível diminuir as desigualdades materializadas no âmbito socioespacial sem atingir a prevalência do instituto da propriedade.

A proposta, neste capítulo, é, no primeiro tópico, expor o arquétipo teórico de Locke na tentativa de encontrar algumas respostas ao citado questionamento. Não



se pode desprezar a influência desse autor para as teorias dos Direitos Humanos, cuja sua versão oficial se fundamenta especialmente a partir do paradigma liberal. A ideia é apontar, a partir de pressupostos da teoria de base lockeana, alguns limites dos seus princípios que, ao repercutirem sobre o direito interno brasileiro, promovem influências profundas sobre as definições e amplitudes das políticas públicas sociais que visam garantir a efetivação dos Direitos Humanos.

### 2.1.1 A contribuição lockeana para teoria liberal dos direitos naturais

No mundo moderno, a concepção lockeana de cidadania está organicamente ligada à ideia de direitos, precisamente à ideia de direitos individuais e à existência de direitos naturais. As leis da natureza, conforme descrito por Locke<sup>37</sup>, não passam de regras morais postas a partir da “ordenação da vontade divina, reconhecível pelo esplendor da natureza, ordenam ou proíbem, por si mesmas, estando em acordo ou não com a natureza racional [...] a razão não é autora, mas intérprete dessa lei” (2005, p. 52), ou seja, as normas são vistas na condição natural por Deus e os homens as apreendem por meio da razão.

Deste modo, as noções adquiridas em face dos sentidos seriam a maneira de se atingir o conhecimento verdadeiro, indispensável para compreendermos a lei natural. No entanto, Locke defende que as leis de natureza nem sempre são percebidas claramente pela razão, “[...] pois ou são impressas em nossas mentes pela inscrição, ou aceitas pela tradição, ou adquiridas através dos sentidos. De fato nada é alcançado pela razão, esta faculdade poderosa de argumentar, a menos que haja primeiro algo posto e tido como certo” (2005, p. 62). Permite-se, portanto, rejeitar a hipótese de que o mero “*universal consent could be proof of the existence of natural law*”, ainda que na obra Segundo Tratado sobre Governo Civil Locke tenha omitido qualquer referência à essa hipótese (SELIGER, 1963, p. 346).

Em vez disso, Locke enfatizou que, apesar da lei da natureza ser comum a toda humanidade não era possível a existência de “uma única comunidade, uma única sociedade distinta de todas as outras criaturas”, tendo em vista que se “não fosse a corrupção e os vícios de indivíduos degenerados”, não haveria nenhuma

---

<sup>37</sup> Na obra “Ensaio sobre a Lei da Natureza”, uma das primeiras obras de Locke, escrita entre 1663-1664, encontram-se a maioria dos conceitos e ideias tratados e estudados posteriormente em seus escritos (MÜLLER, 2005, p. 9).

necessidade dos homens “se separarem desta grande comunidade natural, nem fazerem acordos particulares para se associarem em associações menores e dividida” (2001, p. 69-70).

De acordo com Locke, o conhecimento da lei natural pressupõe o conhecimento da vontade de Deus em relação às ações do homem. Tal conhecimento da vontade de Deus é derivado, em parte, da finalidade de todas as coisas e também, em parte, da constituição do próprio homem, pois, não é permitido que haja outro fim senão a vontade divina, e, portanto, todas essas coisas devem estar relacionadas a isto (LOCKE, 2005, p. 87). Em outras palavras, a função do homem está pautada no exercício das suas faculdades naturais, que não significa dizer em agir de acordo com as inclinações com suas inclinações naturais, na medida em que o homem é dotado pela natureza com a faculdade da razão, seu primeiro e principal dever é contemplar a obra de Deus, portanto, o conhecimento e a adoração de Deus parecem ser o primeiro, o mais alto e mais pesado deveres prescritos pela lei natural (STRAUSS, 1958, p. 495).

Logo, se as leis naturais fossem integralmente observadas por todos os homens, eles viveriam em um mundo numa só comunidade e, assim, estariam unidos pelo consentimento universal. A variedade de vícios, deformidades morais e violações da lei natural são tão extensas que, segundo Locke, se o consenso geral fosse considerado “regra geral da moralidade”, não haveria uma lei de natureza ou variação “de lugar para lugar” (2005, 95). Concordando com Seliger, pode-se afirmar que nem tudo que é universalmente aceito é, por essa razão, de acordo com a lei natural (SELIGER, 1963, p. 346).

Nesse sentido, os indivíduos, na condição de seres humanos e não mais como membros da pólis, como na Grécia antiga, ou enquanto membro de determinado estamento, caso da Idade Média, possuiriam direitos ditados pelas leis da natureza. Para garanti-los, deveriam contratar entre si a criação de um governo, de um Estado, tendo em vista que esses direitos naturais estariam ameaçados no estado de natureza.

A tarefa central do governo, idealizado por Locke, seria precisamente a proteção desses direitos naturais considerados inalienáveis. Entre tais direitos inalienáveis, é possível perceber que o autor prioriza o direito à propriedade, envolvendo não somente os bens materiais dos indivíduos, mas também sua vida e sua liberdade. É importante ressaltar que o conceito de “direito natural”, pertencente

aos indivíduos independentemente do *status* que ocupam na sociedade, teve importante papel revolucionário em dado momento da história, na medida em que afirmava a liberdade individual contra as pretensões despóticas e hierárquicas do absolutismo; assim, terminou por se constituir na ideologia da classe burguesa, sobretudo porque Locke considerava como direito natural básico o direito de propriedade (que obrigava também o direito do proprietário aos bens produzidos pelo trabalhador assalariado), o que resultou na recriação de uma nova forma de desigualdade entre os homens (COUTINHO, 2000, p. 52).

A conformação do Estado liberal, simultaneamente à consolidação dos ideais individualistas positivados em documentos jurídicos, como a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), surgida da Revolução Francesa, simbolizou o triunfo do direito natural, o seu apogeu. Por outro lado, significou também sua superação histórica na medida em que foram positivados. Nos primeiros momentos, com a codificação do direito nacional, dificilmente se percebia ou admitia outro direito senão os provenientes das leis da natureza, na medida em que o vago império medieval do direito natural havia cedido ao poder irresistível e concreto da soberania nacional (LASKI, 1973, p. 13).

O caráter inquestionável dos direitos naturais codificados já não trazia a revolução, mas sua conservação, ou a proteção dos privilégios das novas classes dominantes. Assim, o entendimento sobre a propriedade privada, central para a legitimação do Estado Moderno, encontra, especialmente em John Locke, a teorização política da apropriação ilimitada de bens.

Locke, no “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, formula a teoria política do individualismo possessivo a partir de elementos que todo moderno democrata liberal pode desejar, qual seja, o governo mediante consenso, o predomínio da maioria, os direitos das minorias, a supremacia moral do indivíduo e o caráter sagrado da propriedade individual. Todos esses fatores de caráter abstrato têm origem no princípio relativo à racionalidade e aos direitos naturais do indivíduo.

Nesse sentido, o objetivo do contrato social era obter a base de uma obrigação política vinculante para todos, ainda que estes não estivessem devidamente representados. Essa interpretação permitiu destacar os limites atribuídos por Locke ao governo em defesa da propriedade, além do poder enorme que este conferia à comunidade política frente aos indivíduos, assim, Locke trabalha

com algo muito próximo à soberania absoluta para a sociedade civil, como princípio democrático do governo da maioria.

A leitura da obra “Segundo Tratado sobre governo civil” permite identificar como Locke promove a justificação de um “direito natural individual à propriedade” e, conseqüentemente, a elaboração de uma teoria sobre a consolidação da sociedade civil. De acordo com Locke, “a finalidade máxima e principal dos homens que se unem em comunidade, submetendo-se a um governo, é a salvaguarda da propriedade” (2001, p. 69). Esta proposição exige a compreensão preliminar de que os homens possuem um direito natural à propriedade, anterior à existência da sociedade e ao governo civil, portanto, demandado independentemente destes.

Ampliar a defesa sobre a propriedade representaria a própria razão de se entrar na sociedade civil, quando se institucionaliza a possibilidade de proteção desse direito. O entendimento de que o direito de propriedade preconiza que os homens possuem, ao mesmo tempo, propriedade sobre si e sobre seus bens estaria relacionado à própria existência de um gênero humano. Ao afirmar que o homem tem por natureza um poder de defender sua propriedade, isto é, sua vida, sua liberdade e seus bens (2001, p. 58), Locke emprega dois sentidos ao termo propriedade: em sentido amplo, quando também o relaciona à liberdade que possui sobre si, vale dizer, “todo homem tem a propriedade de sua própria pessoa” (2001, p. 42), e o em sentido estrito, como direito natural aos bens<sup>38</sup>.

Desta forma, a vida, a liberdade e a propriedade, ao mesmo tempo em que se encontram no mesmo nível de relevância para a existência humana, são posicionadas como objetos do direito natural dos homens, cujos governos são criados para salvaguardá-los. A defesa desta concepção inspirou o reconhecimento daqueles direitos considerados fundamentais nas cartas constitucionais ocidentais.

Em primeiro lugar, é necessário tecer considerações sobre a concepção e a origem do direito de propriedade defendida por Locke, que busca apontar meios aparentemente justos capazes de autorizar a apropriação individual sobre os bens.

---

<sup>38</sup> De acordo com Müller, o interesse privado relacionado à propriedade privada e as regras comuns de justiça não são opostos. Ao analisar a propriedade enquanto um direito protegido pela lei de natureza, Locke considera que no seu estado natural, o homem é senhor de sua própria pessoa, e de suas coisas, e não está subordinado a ninguém. Logo, a relação concreta e natural entre o homem e as coisas, mediante o processo do trabalho, teria dado ao homem o direito à propriedade. O homem no seu estado natural por ser senhor de sua própria pessoa por meio do trabalho incorpora o fruto do seu trabalho como sua propriedade. Ao produzir algo com o seu corpo, o homem transforma o resultado deste trabalho em sua propriedade, e pela lei de natureza tem essa propriedade protegida (2005, p. 47).

O direito de propriedade é traduzido por Locke por meio do postulado adicional de que “todo homem tem à propriedade de sua própria pessoa. Nada, fora ele, tem direito algum sobre ela. O trabalho de seus corpos e a obra de suas mãos podemos dizer, são propriamente seus” (2001, p. 42). Significa que quando o homem obtém algo do seu estado de natureza e o transforma em virtude de seu próprio trabalho, o converte em sua propriedade. Para justificar sua apropriação não é necessário “o consentimento dos demais” (2001, p. 42).

Em segundo lugar, cabe reconhecer que as limitações apresentadas por Locke ao exercício do direito individual à apropriação privada sobre os bens não podem ser confundidas com o que se entende hoje por função social da propriedade. Locke aponta três importantes elementos condicionantes ao direito à apropriação, para ele, um homem pode apropriar-se de algo na medida em que deixe “suficiente e de igual qualidade” (2001, p. 42) para os demais; de outro modo, pode haver apropriação na “medida exata em que se podem utilizar as coisas com proveito para a vida antes que se joguem a perder; de modo que o homem, por seu trabalho, pode ter a propriedade delas” (2001, p. 43); por fim, a apropriação justa parece estar limitada à quantidade que pode se ocupar um homem por seu próprio trabalho, ou seja, o trabalho, ao se misturar com os produtos da natureza, faz com que uma coisa seja propriedade de alguém.

É importante ressaltar que, para Locke, a limitação ao direito de propriedade se restringiu tanto ao seu período inicial, quanto ao seu plano abstrato. Macpherson percebe na obra de Locke em questão a “[...] *la transición del derecho limitado al derecho ilimitado*” (1970, p. 176). Vale dizer, o direito à apropriação individual de bens não mais é vislumbrado em virtude do trabalho que o separa das terras comuns, muito menos se preocupa em relacionar a possibilidade de apropriação privada de bens à necessidade do consentimento dos demais homens.

### **2.1.2 A superação das limitações do direito de propriedade em Locke**

A regra do direito natural à propriedade, que inicialmente se limitava à quantidade que cada pessoa podia se apropriar na proporção em que pudesse usá-la, não segue vigente ao longo das conclusões de Locke na obra “Segundo Tratado sobre Governo Civil”. Após levar em conta a existência de terras não habitadas do continente americano “visto haver terra bastante para o dobro dos habitantes” (2001,

p. 45), ele reconhece que há no mundo terra suficiente para que qualquer um seja detentor de toda a terra na qual possa trabalhar e usufruir, especialmente ao constatar que “sem o trabalho, a superfície do solo tem tão pouco valor [...] em uma terra sobre a qual ele (o homem) não tem qualquer título exceto o uso que faz dela” (2001, p. 42).

Repetidamente, a obra em questão faz referência ao “índio selvagem”, que habitava as “florestas virgens e incultas da América” e as suas “vastas extensões de terra” (2001, p. 47). Para Locke, esse sujeito, ao ignorar o trabalho e ainda assim ocupar a terra “não tem um centésimo das vantagens que desfrutamos” (2001, p. 46). Além do trabalho e da propriedade privada, os índios “não se juntaram ao resto da humanidade para concordar com o uso da moeda comum” (2001, p. 47), nesse sentido, Locke admitia que o índio, assim como todo criminoso, seria assimilável à “bestas selvagens em cuja companhia o homem não pode conviver ou ter segurança”, podendo “ser destruído como um leão ou um tigre” (2001, p. 38).

Abriram-se precedentes, pois, para a colonização das Américas em virtude da apropriação das terras nas quais não houvesse o trabalho produtivo. Desprezava-se a existência de povos que, diferentes dos sujeitos ditos civilizados, trabalhavam nas terras em harmonia com a natureza, como parte dela. São os mesmos povos que, ora dizimados ou inviabilizados nos motores da exploração econômica desses territórios, não conseguiram barrar os avanços das expedições colonizadoras, assim, a apropriação ilimitada da terra obteve mais uma justificativa por meio da existência de, conforme defendido por Locke, “terras negligenciadas que são consequentemente desperdiçadas” (2001, p. 45).

A esgotabilidade da terra não mais representava motivo limitador do direito natural à propriedade privada conforme apresentado por Locke no capítulo V da obra “Segundo Tratado sobre Governo Civil”, em vista que as vastas terras encontradas no continente americano se encontravam sob o domínio de povos ditos selvagens, que nela não produziam riquezas. Devido ao aprofundamento do processo de colonização, a partir do século XVI, Locke admite que em todo o mundo há terra suficiente para o dobro de seus habitantes, levando em consideração aquelas partes do mundo em que nunca se tenha introduzido o dinheiro, ou seja, nas Américas antes da ocupação pelos povos europeus. Além disso, Locke evidenciava como a introdução do dinheiro eliminava as limitações inerentes à justificativa inicial da apropriação individual de bens, ou seja, a legitimação da propriedade mercantil

destinada à produção de um excedente comerciável.

Nesse sentido, Macpherson (1970) aponta que a superação das limitações sobre a propriedade privada estaria relacionada a três elementos não necessariamente acumuláveis ou progressivos. São eles: a limitação da inutilização; a limitação da suficiência; a suposta limitação do trabalho.

#### 2.1.2.1 A limitação da inutilização da terra

A limitação da inutilização imposta pela lei natural tornou-se inválida tendo em vista a acumulação da terra e do capital. Embora Locke tenha justificado a apropriação da terra e do dinheiro especificamente nos moldes capitalistas, o consentimento do dinheiro era independente e anterior ao estabelecimento da sociedade civil, desta forma, o referido autor, ao afirmar que o ouro e a prata retiravam seu valor apenas da concordância dos homens (2001, p. 48), inseria o dinheiro no estado de natureza e a consequente desigualdade na posse da terra.

*Aunque a primera vista esto parece increíble, hay que recordar que el estado de naturaleza de Locke es una curiosa mezcla de fabulación histórica y de abstracción lógica a partir de la sociedad civil. Historicamente, una economía comercial sin sociedad civil es de hecho improbable. Pero como abstracción puede concebirse fácilmente. (MACPHERSON, 1970, p. 170)*

Se para Locke os homens são suficientemente racionais, e assim se consideram em abstrato mais que historicamente, é possível supor que os homens desenvolveram uma economia comercial com total independência do desenvolvimento de uma sociedade civil formal. Portanto, Locke supõe que o dinheiro não deve sua validade à existência do Estado, ao passo que constitui a criação das finalidades naturais dos homens e que deve sua validade à razão natural destes. De acordo que esta concepção, o que fundamenta o valor convencional do dinheiro seria a racionalidade moral dos homens por sua própria natureza, e não a autoridade de um governo.

Além disso, é evidente que o referido consentimento “tácito e voluntário” dos homens autorizou a possibilidade da existência de uma posse desproporcional e desigual da terra, tendo em vista Locke reconhecer que os homens “descobriram e concordaram em uma maneira pela qual” se permitiam “honestamente possuir mais terra do que eles próprios podiam utilizar seu produto, recebendo ouro e prata em troca do excesso” (2001, p. 48).

Nesse sentido, Macpherson (1970) vislumbra dois níveis de consenso na teoria de Locke. Um consenso entre homens aparentemente livres, iguais e racionais no estado de natureza para atribuir um valor ao dinheiro, que vem acompanhado da aceitação convencional da obrigatoriedade dos contratos comerciais. Outro nível de consenso é o acordo mútuo de ceder todos seus poderes à maioria, sendo este o consenso que criou a sociedade civil. O primeiro tipo de consenso é válido sem a necessidade do segundo.

Todavia, ainda que as instituições da propriedade surgidas durante o estado de natureza pelo advento da primeira espécie de consenso fossem moralmente válidas, no estado de natureza eram difíceis de aplicação prática. A questão era saber se sendo moralmente válidas, ainda havia a necessidade do poder político. De toda forma, o reconhecimento desta dificuldade de validação é a principal razão identificada por Locke para que os homens passem ao segundo nível de consenso e ingressem na sociedade civil.

#### 2.1.2.2 A limitação da suficiência

Como se vem observando, Locke expõe dois estágios absolutamente opostos de apropriação de bens. Em primeira ordem, menciona que toda apropriação deve deixar bastantes coisas e de igual qualidade para os demais. Em seguida, o autor apresenta a superação desse limite, embora de maneira menos evidente, a partir do momento em que faz referência à introdução do dinheiro mediante o consenso. Contudo, Macpherson afirma que *“no puede haber duda de que Locke lo consideraba superado”* (1970, p. 183), ultrapassado o primeiro estágio de apropriação de bens. Resta, portanto, justificado que um indivíduo se aproprie da terra ainda que não deixe o suficiente e de igual qualidade para os demais, por sua vez, o consenso em relação ao uso do dinheiro significa consentir com as suas consequências.

Reconhece-se, pois, outro modo de satisfazer o direito natural à subsistência, modo que pode funcionar quando não há terra em abundância: estipulando ou supondo um acordo que permita a quem carece de terra conseguir a subsistência em virtude da alienação de sua força de trabalho. Ao alertar que tal acordo era a consequência natural da introdução do dinheiro, assim, os homens passam a ter direito a possuir mais terra que de fato necessita para sua subsistência e que, caso



não obtenha a propriedade da terra, necessite vender sua força de trabalho em troca de dinheiro, “*Locke no contradice sua afirmación original del derecho natural de todos los hombres a los medios de subsistencia*” (MACPHERSON, 1970, p 185).

#### 2.1.2.3 A suposta limitação do trabalho

É importante reconhecer que quanto mais enfaticamente se afirma que o trabalho é uma propriedade, mais se compreende que a força de trabalho pode ser alienada. Macpherson identifica que, para Locke, “*el trabajo de un hombre es tan indiscutiblemente propiedad suya que puede venderlo libremente a cambio de salarios*” (1970, p. 186), logo, um homem livre pode vender a outro, “por algum tempo, os serviços que faz, em troca de os salários que recebe” (2001, p. 57). Assim, o trabalho vendido converte-se em propriedade do comprador, o qual é autorizado, supostamente pela ordem natural, a se apropriar do seu produto.

Locke tratava os trabalhadores assalariados como uma classe comum na economia de seu tempo. Assumia que essa forma de trabalho se confundia com a necessidade da subsistência ao passo que o trabalhador não possuía mais propriedade que seu trabalho pudesse alcançar. Deste modo, a partir da concepção de Locke sobre a origem da propriedade ou do trabalho salarial, é igualmente importante perceber que nenhuma destas instituições devem nada ao processo de estabelecimento da sociedade civil, pelo contrário, são resultados do simples acordo ou consenso entre os indivíduos regidos somente pela lei natural.

Ocorre que o processo de entrada na sociedade civil não cria novos direitos. Simplesmente cede à autoridade civil os poderes que teriam os homens no estado de natureza, para proteger seus direitos naturais. Tampouco a sociedade civil tem o poder de revogar o direito natural, ou seja, o poder da sociedade civil e do governo estão limitados a fazer cumprir os princípios do direito natural.

Não foi por acaso que Locke se preocupou em mostrar que o direito a uma propriedade desigual é um direito que os homens levam consigo à sociedade civil, ou seja, um direito natural que precede a existência do contrato social. Assim, o que legitima a existência de propriedades acima dos limites naturais iniciais é o consenso individual no estado de natureza e não o acordo de estabelecer a sociedade civil. Todavia, Locke não buscou reconhecer que a alienação contínua do trabalho por salário de mera subsistência, o qual afirma ser a condição inevitável dos

assalariados ao longo de sua vida, era na verdade uma alienação de sua própria vida e da liberdade.

Locke assumiu, em toda justificação do direito natural à propriedade, que o trabalho era genuinamente uma mercadoria e que a relação do trabalho assalariado que dava o direito de se apropriar do produto do trabalho alheio era uma parte da ordem natural. Com a eliminação das citadas limitações iniciais que Locke havia reconhecido explicitamente, toda a teoria da propriedade passou a ser um modo de justificação do direito natural não somente a uma propriedade desigual, mas também a uma apropriação individual ilimitada.

Insistir que o trabalho do homem se converte naturalmente em sua propriedade não é apenas uma forma teórica de legitimar a possibilidade de um homem livre alienar sua força de trabalho mediante o contrato de troca por salário. É também afirmar que não tem origem na sociedade civil o fato de um homem livre se tornar servidor de outro quando lhe vende tanto seu trabalho como sua produtividade. Tratava-se também de um direito natural. Nesse sentido, para Macpherson, dá-se *“base moral a la apropiación burguesa”* na medida em que Locke *“pasa por encima de todas las pretensiones morales de la sociedad”* (1970, p. 191). Assim, pode-se afirmar que se encontra superada a concepção tradicional segundo a qual a propriedade e o trabalho, idealizados por Locke, apresentavam funções sociais, e que a propriedade implicava necessariamente obrigações sociais ao proprietário.

### **2.1.3 O legado de Locke para a teoria liberal**

A passagem do direito limitado à propriedade, restrito à subsistência do homem e sua capacidade de trabalhar sobre a terra, para sua apropriação ilimitada, promoveu profundas transformações na sociedade, em virtude da naturalização da existência do dinheiro e da desigualdade entre os homens que acarreta a permissão do trabalho assalariado. Cria-se subsídios teóricos para justificar o desenvolvimento do modo de produção capitalista por meio da autorização da desigualdade, anterior à existência do contrato social, fazendo parte da própria essência humana.

É central reconhecer na obra *“Dois Tratados sobre o Governo Civil”* a existência do dinheiro, o esboço do trabalho assalariado e a legitimação da

propriedade ilimitada enquanto elementos estabelecidos em um suposto acordo tácito entre os homens durante o estado de natureza, ou seja, antes do contrato social e da constituição da comunidade política. Desta forma, Locke pode ser visto como um dos principais representantes da escola dos direitos naturais, o *jus naturalismo*.

Ao mesmo tempo em que Locke, adversário ferrenho do absolutismo monárquico e na condição de intelectual orgânico<sup>39</sup> da nova classe dominante em ascensão, inspirou os ideais das revoluções burguesas clássicas, como a americana e francesa, subdeterminou a própria constituição da teoria da democracia liberal, estabelecendo os princípios de congruência entre governo e sociedade civil. Durante toda a vida, Locke participou das lutas pela ascensão da burguesia às esferas dominantes do poder político na Inglaterra. Como contratualista e liberal, sua obra obteve grande influência sobre as ideias posteriormente desenvolvidas.

Locke formula para a burguesia um Estado no qual “não haverá regulamentação alguma sem que ele dê prévio consentimento” (LASKI, 1973, p. 111). Desenvolveu concepções político-filosóficas que se habilitavam a limitar as regulamentações estatais de acordo com a concepção que a nova classe insurgente tivesse da sabedoria de tais regulamentos, vale dizer, o domínio sobre estes. Para legitimar os seus anseios, a nova classe efetuou transformação fundamental nas relações legais entre os homens, criando, assim, “um Estado em que a propriedade era o título efetivo de cidadania” (LASKI, 1973, p. 111).

O tópico a seguir é relevante para perceber como a institucionalização da propriedade privada, em virtude da promulgação da Lei de Terras (1850), episódio emblemático para a consolidação do modo de produção capitalista e do Estado Liberal no Brasil, é tributária das reflexões teóricas lockeanas. A repercussão da Lei de Terras no processo de privatização do solo urbano na cidade da Parahyba promoveu consequências profundas na possibilidade das camadas historicamente subalternizadas obterem acesso à moradia digna. As obras clássicas citadas neste tópico, associadas à crítica marxista da questão urbana exposta no capítulo anterior, demonstram que a absolutização da propriedade privada encontra-se intrinsecamente associada ao aprofundamento da segregação socioespacial e da

---

<sup>39</sup> Define-se Locke enquanto intelectual orgânico tendo em vista a sua “[...] participação na vida prática do grupo social que representava, contribuindo para a atividade prática da burguesia e a consequente formação de um novo bloco social e cultural que torne politicamente possível um progresso intelectual de massa e não apenas de pequenos grupos intelectuais” (GRAMSCI, 1978, p. 19-20).

problemática habitacional.

## 2.2 – A REPERCUSSÃO DA LEI DE TERRAS (1850) NO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO SOLO URBANO NO BRASIL A PARTIR DA ANÁLISE DA CIDADE DA PARAHYBA

No Brasil, até a metade do século XIX, a terra era concedida pela Coroa Portuguesa – as sesmarias – ou tão somente ocupada. Embora a terra ainda não tivesse valor comercial, as formas de apropriação existentes favoreciam a hegemonia de uma classe social privilegiada. A Lei das Terras, de 18 de setembro de 1850, converteu a terra em mercadoria nas mãos dos que já possuíam "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação" e da própria Coroa, formalmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, que passava a promover leilões para sua venda. Em outras palavras, é possível afirmar que a Lei de Terras implantou a propriedade privada do solo no Brasil. Para se ter acesso à terra, rural ou urbana, a partir da referida lei, era necessário, via regra, pagar por ela<sup>40</sup>.

Para compreender a repercussão da Lei de Terras na conformação do espaço urbano da capital paraibana, utilizamos como base a monografia "A gênese do mercado imobiliário na Cidade da Parahyba pós Lei de Terras", e o artigo "Os impactos Iniciais da Lei de Terras de 1850 na estrutura fundiária da Cidade da Parahyba". O recorte temporal compreende o período entre 1850 e os primeiros anos do século XX<sup>41</sup> e o recorte espacial se circunscreve às ruas que compõem a cidade histórica da então capital paraibana, envolvendo as principais vias da Cidade Alta<sup>42</sup>, onde, inicialmente, as normativas urbanísticas passaram a incidir<sup>43</sup>.

O conjunto de transformações econômicas e sociais que antecederam a

---

<sup>40</sup> A lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, "dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara". Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2015.

<sup>41</sup> Tratam-se dos registros cartoriais ocorridos entre 1864 e 1889, assim como entre os anos de 1906 e 1913.

<sup>42</sup> Tratam-se da: Rua General Osório (Rua Nova/Marques de Herval), Rua Duque de Caxias (Rua Direita) e a Rua Visconde de Pelotas (Rua da Cadeia). As imagens das referidas ruas encontram-se nos anexos "a" e "b".

<sup>43</sup> De acordo com Nascimento e Maia, "em meados do século XIX, a elite agrária buscava na cidade uma vida social mais intensa, residindo nas melhores casas situadas na Cidade Alta onde funcionavam como segunda residência, ou seja, os proprietários usavam apenas durante a temporada de chuvas ou durante os festejos" (2011, p. 53-54).

instituição da propriedade privada, episódio central para a consolidação do Estado Liberal e do modo de produção capitalista no Brasil, implicou na elaboração de normativas que resultaram em intervenções urbanas, com repercussões profundas sobre a problemática habitacional. Ocorre que no capitalismo, as camadas historicamente oprimidas, despossuídas dos bens de produção, procuram sobreviver respondendo às suas necessidades (naturais e sociais) dentro do quadro da produção, circulação e consumo de mercadorias, através de seu salário. O consumo da habitação, limitada pelo monopólio da propriedade privada, é, portanto, “um aspecto da questão social mais ampla, do quadro de distribuição de renda e dos significativos e valores associados a ela” (VÉRAS; BONDUKI, 1986, p. 41).

Não obstante a institucionalização da propriedade privada, surgiu um conjunto de legislações que tinha como principal objetivo regulamentar a existência desse direito, inclusive nos espaços urbanos, alinhando e ordenando as ruas, bem como impondo as novas condutas que teriam de ser cumpridas pelos habitantes, referentes à construção e à localização das habitações assim como sobre o comportamento que ambicionava a chamada “civildade”. Nesse sentido, tendo em vista que o ato de “morar” era uma necessidade de todos, a desigualdade entre as classes transparecia também na desigualdade de localização e nas formas de habitação, sempre com respaldo do direito positivado.

O presente estudo parte do pressuposto da relação entre a teorização da propriedade privada enquanto direito inalienável e bem suscetível de apropriação ilimitada e a repercussão de sua institucionalização nas cidades brasileiras. A consolidação do instituto da propriedade privada no Brasil, central para a legitimação do Estado liberal, agravou a desigualdade no acesso aos direitos sociais nas cidades, como a moradia, tendo em vista que o acesso formal à habitação passou a ser condicionado à obtenção do solo urbano, dificultado ainda mais a partir da promulgação da Lei de Terras. A instituição da propriedade privada influenciou, portanto, as possibilidades de sobrevivência de parcelas da população que não possuíam meios para comprar ou alugar moradias, “em cujo custo estava embutido o tempo de trabalho social necessário à sua produção” (VÉRAS; BONDUKI, 1986, p. 41).

Embora hoje o ordenamento jurídico brasileiro determine que o direito de propriedade está condicionado ao cumprimento da função social da propriedade, de modo que esse direito não é mais formalmente vislumbrado como bem absoluto e

inalienável, a conjuntura das cidades brasileiras revela uma discrepância socioeconômica no plano fático: a existência de milhões de imóveis ociosos, enquanto há milhões de pessoas sem-teto ou vivendo em condições precárias de moradia.

Isto posto, o presente tópico expõe mudanças ocorridas na ocupação do espaço urbano da capital paraibana as quais permitem perceber a cidade como um produto social, levando em consideração que parte do Centro Histórico, diferentemente do final do século XIX e início do século XX, hoje concentra vazios urbanos e imóveis subutilizados<sup>44</sup>, cenário que evidencia a conexão entre a permanência do caráter absoluto da propriedade e o agravamento da problemática habitacional no Brasil.

### **2.2.1 Notas introdutórias sobre a promulgação da lei de Terras (1850) no Brasil**

A extinção do regime de sesmarias, a partir de 1822, em decorrência da Independência do Brasil, iniciou um período de amplo apossamento de terras devolutas, transformando em costume jurídico oficial o que era um costume amplamente presente na sociedade. Entre os anos de 1822 e 1850, momento quando ocorreu a promulgação da Lei de Terras, a ocupação pura e simples transformou-se em regra (ROLNIK, 1997, p. 22). A história dos usos da terra urbana foi, em parte, a história da apropriação do espaço em face tanto da ocupação real quanto da apropriação legal, tratando-se da coexistência entre um sistema oficial de concessão, acessível a poucos, e a realidade do apossamento informal (ROLNIK, 1997, p. 22), realidade de muitos.

O debate na Câmara e no Senado para a criação da propriedade privada durou aproximadamente doze anos, iniciando-se em 1838, quando foi criada uma comissão com o intuito de formular leis que regulamentassem a venda de terras (NASCIMENTO; MAIA, 2011, p. 53). Após esse longo intervalo temporal, foi aprovado o Projeto n. 94 denominado “Divisão de terras e colonização”, sancionado pela Câmara em 1850, resultando na Lei de Terras, Lei nº 601.

A promulgação da Lei de Terras promoveu uma mudança radical na forma de

---

<sup>44</sup> O último tópico deste capítulo “A (des)função social da propriedade urbana em João Pessoa” obteve informações sobre os imóveis ociosos no Centro Histórico por meio da dissertação “Vazios urbanos e imóveis subutilizados no centro histórico tombado da cidade de João Pessoa-Pb”, escrita por Juliana Carvalho Clemente e publicada em 2012.

apropriação da terra no Brasil, com relevantes consequências para o desenvolvimento dos espaços urbanos. O art. 1º proibia a aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra; ou seja, a partir dessa lei, a obtenção legal da posse da terra ficou restrita, em regra, a relações onerosas devidamente registradas. Promoveu-se, imediatamente, a absolutização da propriedade, na qual o direito de acesso foi desassociado da condição de efetiva ocupação, adquirindo o estatuto de mercadoria.

Em termos gerais, a Lei de Terras representou uma tentativa de organização e regularização do quadro fundiário vigente à época no país, com a definição daquilo que se compreendia por terra devoluta e, ainda mais, ante a proposta de legitimação das situações de fato existentes, tanto no que se referia às sesmarias concedidas e não regularizadas, quanto no que dizia respeito às áreas obtidas por mera ocupação, em que a posse não derivava de qualquer título<sup>45</sup>.

Não obstante a monetarização da propriedade, o art. 2º determinava que aqueles que se apossarem de terras devolutas ou de alheias seriam despejados, com perda de benfeitorias, sob pena de dois a seis meses de prisão, pagamento de multa, além de ter que reparar qualquer dano causado. O caráter absoluto da propriedade ainda se manifestava no parágrafo único desse artigo que permitia a responsabilização, em decorrência do pagamento de multa, das autoridades a quem competia o conhecimento da ocorrência de formas ilegais de ocupação.

Importa destacar dois episódios que estiveram intrinsecamente conectados ao novo regime de terras: o projeto de importação de colonos europeus livres e a suspensão do tráfico negreiro. Enquanto no regime sesmarial “a terra era livre e o trabalho tivera que ser cativo, num regime de trabalho livre a terra tinha que ser cativa” (MARTINS, 2010, p. 49), de modo a impedir que os trabalhadores livres tivessem acesso a ela. O acesso à terra era impossível ao escravo diante de sua condição de cativo, entretanto, se não era regulada, podia ser obtida com facilidade pelos trabalhadores assalariados.

Nesse sentido, a Lei de Terras foi promulgada semanas após a aprovação da

---

<sup>45</sup>De acordo com o art. 3º, “são terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal; § 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei”.



Lei Euzébio de Queiroz que proibia o tráfico interatlântico de escravos, medidas que marcaram o processo de consolidação do modo de produção capitalista no Brasil. A substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado passou a ocorrer sob a jurisdição da propriedade privada. É possível afirmar que a emergência do trabalho livre paralelo à institucionalização da propriedade privada, processos anunciados no âmbito legislativo, afetaram diretamente o ordenamento espacial e o quadro socioeconômico brasileiro.

Cumprir destacar que a abolição oficial do tráfico negreiro para o Brasil ocorreu diante de “intensa pressão diplomática britânica e após ameaça de intervenção da armada inglesa, que ocupou vários portos brasileiros em 1849 e 1850” (ROLNIK, 1997, p. 24). A partir de então, ao longo do século XIX, a terra, paulatinamente, substituiu o escravo na composição da riqueza.

Em vista da mercantilização da terra, a possibilidade de ocupação de uma parcela da cidade para se habitação ou para a realização de atividades produtivas, passou a exigir contraprestação pecuniária. Aqui, não se tratava de simples tributo, como durante o feudalismo europeu, mas passou a ser atribuído um valor ao espaço, convertendo-se a terra, tanto rural quanto urbana, em mercadoria.

A transformação da terra em mercadoria, como “fator natural, sem valor porque não era o resultado do trabalho humano, teoricamente não deveria ter preço”, representava o “pagamento que toda a sociedade fazia pelo fato de que uma classe preservava o monopólio da terra.” (MARTINS, 2010, p. 35). Importa destacar que essa suposta autorização dada pela sociedade obtém status de direito natural em virtude da fundamentação lockeana sobre a existência da moeda e da propriedade privada no Estado de Natureza, antes do estabelecimento da sociedade civil e do contrato social. Entende-se que a terra é um bem natural, não podendo ser reproduzida, nem criada pelo trabalho”, no entanto, “quando alguém trabalha na terra, não é para produzir a terra, mas sim o fruto da terra, ou então as edificações sobre a terra” (RODRIGUES, 1996, p. 16).

Por essas razões, Rodrigues classifica a terra como uma mercadoria *sui generis*, pois, por não ser “produto do trabalho, não pode ser reproduzida, não se consome e tem seu preço constantemente elevado, e, por mais **velha** que fique, nunca se deteriora” (1996, p. 16-17, grifo do autora). A Lei de Terras (1850) positivou a concepção da terra como um bem material inviolável, obtido com base no poder do capital em decorrência das diretrizes jurídicas. É possível dizer que a terra passou a

ser tanto um equivalente de mercadoria quanto um equivalente de capital, “porque se **valoriza** sem trabalho, sem uso [...] é um valor que se valoriza pela monopolização do acesso a um bem necessário à sobrevivência e tornado escasso e caro pela propriedade” (RODRIGUES, 1996, p. 17, grifo do autor).

Conforme foi elencado no tópico anterior deste capítulo, Locke (2001) referia-se à apropriação de bens na proporção exata que podia se ocupar um homem por seu próprio trabalho, isto é, o trabalho, ao se confundir com os produtos da natureza, fazia com que uma coisa fosse propriedade de alguém. Por outro lado, ao tratar a introdução do dinheiro, no contexto do estado de natureza, acabava por defender que os homens tinham direito a possuir naturalmente mais terra do que de fato necessitavam para sua subsistência.

Considerando que a Lei de Terras instituiu a propriedade privada paralelamente à emergência do trabalho livre, aqueles que não possuíam a propriedade da terra necessitariam vender sua força de trabalho em troca de dinheiro para obter sua subsistência. A partir da fundamentação teórica lockeana (2001), autorizou-se, supostamente, respaldado pela ordem natural, que o trabalho vendido pudesse ser transformado em propriedade do comprador, apropriando-se do seu produto. É possível afirmar que o referido marco regulatório estabeleceu que a apropriação individual de bens não mais fosse alcançada por meio do trabalho que o separava das terras comuns, mas que, pelo contrário, dependia de um procedimento, em regra oneroso, formalizado pelo Estado.

Sendo a terra um equivalente de mercadoria, esta teria seu preço determinado pela produção do trabalho social, pelo estatuto jurídico da propriedade da terra e pelo monopólio da terra, permitindo o acúmulo de riquezas pelas camadas historicamente dominantes. Levando em consideração que a terra-espaco, na condição de uma produção social, era apropriada individualmente e distintamente pelas classes ou grupos sociais, a limitação do acesso ao solo, assim como a possibilidade do monopólio por uma minoria, promoveram consequências profundas na conformação dos espaços urbanos no Brasil.

### **2.2.2 A repercussão da Lei de Terras na Cidade da Parahyba**

As normativas urbanas ocorridas no século XIX acarretaram grandes transformações na Cidade da Parahyba que tiveram como pressuposto a Lei de

Terras (Lei n. 601), por se referir a uma lei de âmbito nacional que provocou nas instâncias locais um conjunto de normativas voltadas para o controle do espaço urbano e que, por conseguinte, tiveram maiores repercussões nas principais ruas da cidade, onde se situavam os principais prédios públicos e sobrados.

Algumas leis surgiram com o objetivo de intervir na conformação do espaço urbano da capital paraibana de acordo com as pretensões de associar a Cidade da Parahyba ao moderno, à ordem e à salubridade, quais sejam, a lei nº 53 de 29 de setembro de 1859<sup>46</sup>; lei nº 28 de 13 de setembro de 1861<sup>47</sup>; lei nº 03 de 20 de outubro de 1875<sup>48</sup>; lei de 26 de junho de 1866<sup>49</sup>; lei nº 284 de 05 de agosto de 1867<sup>50</sup>; lei de 18 de abril de 1870<sup>51</sup> e a lei nº 877<sup>52</sup>.

Esse conjunto de normativa visava estabelecer delimitações entre os imóveis (terrenos e edificações) e os espaços públicos, retirar os moradores de casas de palhas do perímetro urbano e impor formas de uso para as ruas que, por consequência, estavam determinando quem podia fazer uso e ter direito à cidade, abarcando aqueles que conseguiam arcar com o custo deste “novo ideal” de cidade.

A legislação da época prejudicou, especialmente, as camadas populacionais despossuídas de bens produção, situação que se agravou a partir da segunda metade do século XIX, quando foi intensificado o fluxo de pessoas que saíram do interior da província para a capital. A proibição da existência de casas de palhas ou da circulação de carroças no perímetro urbano, por exemplo, demonstrava que a produção legiferante na capital paraibana era orientada a partir de pretensões elitistas e segregadoras.

---

<sup>46</sup> A lei nº 53 de 29 de setembro de 1859 tem como objetivo fazer os proprietários de casa de palhas situadas no perímetro urbano da cidade demolirem imediatamente suas casas de palhas e construir casa de pedras, com recursos próprios. Tal medida visava o aformoseamento correspondente com os preceitos higienistas (NASCIMENTO, 2010, p. 29).

<sup>47</sup> A Lei nº 28 de 13 de setembro de 1861 prorroga o prazo para demolição das casas de palhas, estipulando novo prazo de 3 anos, contudo reitera que os custos fica a cargo dos proprietários das casas e não consente a edificação de novas casa (NASCIMENTO, 2010, p. 29).

<sup>48</sup> A lei nº 03 de 20 de outubro de 1875 proíbe a construção de casas de palhas e plantações no perímetro urbano (NASCIMENTO, 2010, p. 29).

<sup>49</sup> A lei de 26 de junho de 1866 impõe a obrigatoriedade dos donos de terrenos e ou casas nas ruas principais da cidade que já foram calçadas devem criar os passeios e fronteiras ou muro (NASCIMENTO, 2010, p. 32).

<sup>50</sup> A lei nº 284 de 05 de agosto de 1867prorroga o prazo para a construção de fronteiras, muros e passeios estabelecendo que os mesmo deveriam ser feitos conforme fosse o poder público calçando as ruas (NASCIMENTO, 2010, p. 32).

<sup>51</sup> A lei de 18 de abril de 1870 impõe que fica a cargo dos proprietários os custos com a construção dos passeios, devendo conservar o bom estado dos passeios (NASCIMENTO, 2010, p.32).

<sup>52</sup> A lei n. 877 afirma no art. 23 o impedimento de carroças circulando pelas ruas, com multa aos faltosos de cinco mil réis (NASCIMENTO, 2010, p. 36).

Ainda que faltasse infraestrutura adequada para atender às demandas dos novos moradores da Cidade da Parahyba, que saíam do interior da província para a capital, as normas produzidas convergiam no sentido de “embeleazar” e “modernizar” a capital da província, ao invés de promover condições que atendessem ao bem-estar coletivo. Muitas habitações precárias, casas de palhas, madeira ou pedra, distribuídas pela cidade não eram incluídas nas estatísticas dos cadastros nem pagavam o imposto predial. Desse modo, muitas vezes ocorreram conflitos entre o direito e a realidade das camadas populares, “numa cidade que buscava o moderno, a ordem e a salubridade não se poderia permitir mais esses tipos de sub-moradias que **enfeavam** a cidade e não contribuíam para os cofres públicos” (NASCIMENTO, 2010, p. 29, grifo do autor).

Nascimento (2010) elencou alguns empreendimentos públicos e privados que passaram a modificar a conformação do espaço urbano da capital paraibana, a partir da metade do século XIX, quais sejam, a construção do cemitério Senhor da Boa Sentença, em 1854; a construção e reformas de hospitais administrados pela Santa Casa da Misericórdia; a transferência do matadouro público situado na Rua das Trincheiras para a Cidade baixa, em 1885; a instalação da iluminação elétrica em 1910; a instalação do abastecimento de água na cidade em 1912; a limpeza das ruas; a criação da Estada de Ferro; a aliança do governo com a Empresa Tração Luz e Força cujo objetivo era explorar os serviços de iluminação pública e dos bondes à tração elétrica, livrando a capital da dependência dos lampiões e dos bondes puxados a força animal; o início dos serviços de saneamento básico da cidade; o surgimento das casas comerciais especializadas; a fundação da primeira agência do Banco do Brasil; a instalação de serviço de telefonia; a primeira expansão planejada em virtude da criação do bairro Jaguaribe e a construção de praças.

Há três pontos relacionados à construção dos referidos equipamentos que devem ser destacados (NASCIMENTO, 2010, p. 56-57). Em primeiro lugar, a instalação de incrementos urbanos não foi consequência do crescimento industrial, e sim do processo mundial de modernização dos espaços físicos e dos costumes dos habitantes da cidade. Em segundo lugar, esse processo de urbanização foi resultado da vinda efetiva da elite rural na cidade, estimulando a ascensão das atividades próprias da cidade e a reivindicação por incrementos urbanos. Em terceiro lugar, os serviços e equipamentos urbanos não foram instalados de forma homogênea em todas as ruas da cidade da Parahyba, tendo em vista que os gestores públicos

realizaram uma “seleção”, que não respeitou nenhum critério sobre quais ruas receberiam ou não tais benfeitorias.

Certas parcelas do solo da cidade da Parahyba receberam investimentos do Estado, conjuntamente com o setor privado, que, em consequência, promoviam distinções qualitativas em determinadas áreas do espaço urbano, destoando das demais aglomerações e acrescentando-lhe certo valor monetário. Deste modo, a localização, inserida no processo de produção social da cidade, tornava-se fator de diferenciação e valorização espacial por motivos evidentes, por exemplo, terrenos com uma vista privilegiada, situados em locais de fácil acesso, muito bem protegidos ou próximos a rodovias, ferrovias, assim como outros equipamentos públicos. Em geral, nas cidades brasileiras do início do século XX, os bairros centrais, que tinham boa infraestrutura, “concentravam mais gente, dispunham de linhas de bonde, eram próximos das estações de trem, eram os bairros privilegiados onde acontecia a vida urbana e comercial nascente, e onde se instalavam os palacetes da elite” (FERREIRA, 2005, p. 6).

O modelo de política imobiliária da Primeira República, segundo Rolnik (1997, p. 136), sofreu forte influência dos interesses privados que tinham, por exemplo, facilidades para se infiltrar no poder público associando a participação nas concessionárias de serviços públicos à obtenção de lucros fabulosos ante a especulação de terrenos<sup>53</sup>. Além das legislações urbanas da época, a distribuição dos equipamentos públicos teve um papel central na conformação da cidade, na especulação comercial e na valorização de determinadas regiões em detrimento de outras.

Apesar da promulgação da Lei de Terras em 1850, nos anos iniciais da segunda metade do século XIX, a cidade da Parahyba ainda não tinha uma dinâmica que favorecesse o desenvolvimento do comércio de edificações e terrenos (NASCIMENTO; MAIA, 2011, p. 58). Conforme o recorte temporal estabelecido pelas autoras, constatou-se que, entre 1864 e 1889, as Ordens Religiosas eram as grandes detentoras das terras urbanas na Cidade da Parahyba<sup>54</sup>, e, entre os anos

---

<sup>53</sup> Segundo Nascimento, “na primeira metade do século XX, tanto a Rua Nova como a rua direita receberam as mais expressivas modificações e equipamentos urbanos, já que se revelaram como as principais vias da cidade. Por conseguinte, as edificações dessas vias terão seus preços elevados, conforme se observa nos valores descritos nas escrituras analisadas nos primeiros anos do século XX” (2010, p. 63).

<sup>54</sup> Nascimento e Maia destacam que “na Cidade da Parahyba, as instituições religiosas tinham forte relação com os senhores de terra. [...] Essas ordens religiosa, ao se instalarem nas cidades, recebiam

de 1906 e 1913, ocorreu a estruturação do Mercado Imobiliário, dando início à sua lenta modernização na produção do espaço urbano.

A partir do século XIX, importar dizer que a Cidade da Parahyba passou a atrair a elite agrária que buscava, no espaço urbano, vida social mais intensa, residindo nas melhores construções localizadas na Cidade Alta, as quais funcionavam como segunda residência. Por sua vez, nas principais ruas da Cidade Baixa, eram erguidos sobrados pelos comerciantes, que habitavam o pavimento superior e comercializavam no térreo, enquanto ao mesmo tempo, nessas localidades, também se encontravam as moradias precárias das camadas populacionais menos favorecidas. Apesar da quantidade considerável de residências, “o negócio imobiliário nos primeiros anos da Lei 601, não teve quantitativamente registros tão consideráveis, devido à pouca dinâmica da cidade e da fragilidade econômica” (NASCIMENTO; MAIA, 2011, p. 49).

Os registros cartoriais apontavam que, entre 1864 e 1889, ao invés do solo ou das edificações, a principal mercadoria ainda era o escravo, somando-se quarenta e uma escrituras de negociações<sup>55</sup>. Por outro lado, as negociações de terrenos ou edificações contidas no primeiro livro cartorial totalizavam-se em trinta transações<sup>56</sup>. É possível perceber que a comercialização de imóveis se resumia à compra-venda, doação e hipoteca dos imóveis, embora o principal elemento que caracterizava o período analisado fosse a “situação de posse dos terrenos, já que o pagamento do foro era algo muito presente no cotidiano e na comercialização de edificações e terrenos das ruas estudadas” (NASCIMENTO, 2010, p. 59).

Ainda que a Lei de Terras (1850) não fizesse distinção entre a terra rural e a terra urbana, entre 1808 até meados da República, havia a cobrança de um imposto sobre prédios urbanos, chamado de décima urbana<sup>57</sup>. Os prédios urbanos que

---

terras que eram utilizadas para edificarem suas igrejas e conventos, mas também serviram para promoverem a ocupação via aforamento. Essa ligação entre Estado e Igreja permitia um controle no cotidiano das pessoas, afinal o Estado exercia o controle com base na legislação e a Câmara era a responsável pela distribuição, pela compra e venda de terras urbanas” (NASCIMENTO; MAIA, 2011, p. 60).

<sup>55</sup> Havia “trinta escrituras de compra e venda, quatro escrituras de hipotecas de escravos e sete declarações de libertação de escravos” (NASCIMENTO; MAIA, 2011, p. 58).

<sup>56</sup> Havia “duas escrituras de hipotecas de edificações, localizadas no perímetro urbano da cidade; vinte escrituras de compra e venda de imóveis situados na cidade; oito escrituras de compra e venda” (NASCIMENTO; MAIA, 2011, p. 58).

<sup>57</sup> Segundo Bueno, “a **décima urbana** foi o primeiro imposto predial, estabelecido para a Corte e principais vilas, cidades e lugares notáveis da faixa litorânea, pago à Fazenda Real, correspondendo a 10% do rendimento líquido de todos os bens de raiz, à exceção daqueles pertencentes às Santas Casas de Misericórdia, incidindo sobre proprietários e inquilinos. Ampliando em sua área de abran-

pagavam esse imposto ficavam de fora da obrigação de serem registrados conforme estabelece o art. 91 do Regulamento de 30 de janeiro de 1854<sup>58</sup>, o que tornava as áreas atingidas por essa cobrança sinônimo de espaço urbano. Por outro lado, ocorreram alguns problemas com esse parâmetro, visto desconsiderar a efetiva ocupação e distribuição da população nas cidades<sup>59</sup>.

Os anos entre 1906 e 1913 caracterizaram-se por ter ocorrido significativo acréscimo dos números de transações envolvendo a compra e venda de edificações na cidade da Parahyba, com destaque para as ruas principais que predominaram nos livros cartoriais<sup>60</sup>. Os imóveis urbanos passaram, a partir de então, a ser utilizado como “moeda de troca, como garantia de pagamento da dívida, negociado durante um curto período, sendo tal variedade de transações um dos aspectos que permite pensar num dinamismo da comercialização de imóveis urbanos” (NASCIMENTO, 2010, p. 58).

Com base na leitura da carta abaixo-assinado encontrada no Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba<sup>61</sup>, foi possível constatar que, no início

---

gência, por Alvará emitido em 03/06/1809, p tributo foi estendido a todas as povoações como mais de cem casas, para além da faixa costeira, mantendo as mesmas isenções do texto anterior e reforçando a exigência de pronto pagamento. Para fins de tributação, implicou no arrolamento, em livro específico, de todos os prédios circunscritos no perímetro urbano, então definido para tanto, bem como na primeira numeração dos edifícios da cidade” (2006, p. 1).

<sup>58</sup>Em 30 de janeiro de 1854, o Decreto nº 1.318 criou Regulamento que esclarece a execução da Lei de Terras, determinando o Registro Geral de Terras. Em relação ao registro geral de Terras, o capítulo IX do art. 91, do Regulamento, determina que: todos os possuidores de terras, qualquer que seja o título da sua propriedade, ou posse, são obrigados (1) a fazer registrar as terras que possuírem, (2) dentro dos prazos marcados pelo presente regulamento”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm)>. Acesso em 18 jan. 2015.

<sup>59</sup> Segundo Nascimento e Maia, “na cidade da Parahyba, o Registro Geral de Terras foi finalizado em 13 de janeiro de 1856, sendo entregue 64 declarações de posses de terras. Todas estas propriedades localizavam-se em áreas exteriores à de cobrança da décima urbana. Os registros tratavam das posições localizadas principalmente em Jaguaripe (área Sul), Mandacaru (na direção Nordeste) e Sítio Água Fria (Sudeste). Destas localidades, a mais próxima era Jaguaripe, que, a partir do século XIX, passa ser ocupado de forma efetiva.” (NASCIMENTO; MAIA, 2011, p. 55).

<sup>60</sup> De acordo com Nascimento, “o segundo sub-período ‘A estruturação do comércio imobiliário’ corresponde ao período de 1906 a 1913 caracterizado por um acréscimo dos números de transações de compra e venda de edificações na cidade, pela verificação de compra e venda de casas edificadas em terrenos foreiros aos habitantes da cidade, aumento significativo de negociações de todos os tipos envolvendo a terra-espaço no urbano, tendo como marco o registro de negociações de compra e venda e aluguel de estabelecimentos” (2010, p. 73).

<sup>61</sup> A referida carta abaixo-assinada foi organizada por um grupo economicamente mais favorecido reivindicando a diminuição dos preços de pagamento da Décima Urbana e defendendo o fortalecimento do Mercado Imobiliário: “é vexatória, não só para os proprietários, que vêem seus prédios cada dia mais gravados de impostos exorbitantes, desde o de décima urbana elevadíssimo, até de transmissão que lhes dificulta o giro dos negócios, lhes imobiliza a propriedade [...] é vexatória não só para os proprietários, como para as classes proletárias e da mediana, porque traz em consequência a elevação dos aluguéis já elevados, e vem de certa maneira aumentar a “crise das

do século XX, a ideia da consolidação do Mercado Imobiliário já estava associada a uma “crise”, sendo minimamente organizado, ainda que na cidade da Parahyba não houvesse grandes construtoras ou imobiliárias, a elite local exigia seu fortalecimento mediante a redução dos impostos de transmissão como a décima urbana (NASCIMENTO; MAIA, 2011, p. 64).

É possível perceber, neste caso, a ocorrência do conflito de interesses entre o governo e a elite local, que reivindicava por menor interferência do Estado na conformação do mercado imobiliário e ao mesmo tempo vinculava esse contexto ao surgimento da problemática habitacional, argumentando que a alta carga tributária dificultava o setor privado de investir no setor da construção civil. Exigia-se, portanto, mínima interferência estatal no mercado imobiliário de modo a não atingir os interesses das classes dominantes no seu direito de gozar de forma ilimitada do direito de propriedade. A reivindicação por um Estado mínimo, certamente, não restringia o direito de gozar, de forma distinta, das obras de melhoramento da infraestrutura acrescentadas à Cidade da Parahyba, assim como não objetivava impedir que as casas de palhas deixassem de ser demolidas dos espaços centrais urbanizados pelo poder público.

As cidades brasileiras, como é o caso da capital paraibana, a partir da Lei de Terras (1850), passaram a ser administradas em face de um conjunto de dispositivos legais em sintonia, de modo geral, aos interesses das camadas historicamente dominantes que, tendo consequências sobre a conformação do espaço urbano, transformaram a vida coletiva e a organização espacial. No universo deste trabalho, reconhecemos que a instituição da propriedade privada, sua repercussão nas cidades brasileiras, como foi o caso da Cidade da Parahyba, e a monopolização sobre o uso do solo urbano estiveram intrinsecamente associadas à limitação das possibilidades de acesso à moradia digna pelas camadas historicamente oprimidas.

Deste modo, o reconhecimento expresso da função social da propriedade privada, em decorrência da Constituição de 1934, representaria uma possibilidade de intervenção e atenuação da problemática habitacional no Brasil na medida em que condicionaria, formalmente, o direito de propriedade ao bem-estar coletivo.

Ocorre que no âmbito da legalidade burguesa e diante das particularidades do

---

habitações” como os capitalistas empregarão os seus haveres em construções de prédios, de que tanto necessitamos, se a décima urbana com os addicionaes lhes subtrahirá mais da decima parte dos lucros, se o imposto de transmissão elevadíssimo lhes immobilizará os seus capitais. (Carta/abaixo assassinado. Arquivo Histórico do Estado da Paraíba, 1913)” (NASCIMENTO; MAIA, 2011, p. 64).



modo de produção capitalista no Brasil<sup>62</sup>, afirmar a função social da propriedade na Constituição de 1934 não significou, em nenhum momento, a relativização da natureza essencialmente privatista do Código Civil de 1916, vigente até 2002, e muito menos contribuiu para absorção dos princípios republicanos pelas camadas dominantes da época, transformando estes de sujeitos conservadores arraigados à valores coloniais e elitistas em seres liberais envolvidos na construção da igualdade, liberdade e solidariedade. Em outras palavras, o processo que inaugurou o instituto da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu sem romper com a concepção burguesa do Direito ou interferir na luta de classes, tratando-se de um instrumento que objetivou, por outro lado, salvaguardar o capitalismo do caráter originário proposto pela ideal de Estado mínimo, ao posicionar este como mediador do conflito entre capital, representado pela classe proprietária, e trabalho, representando pelos sujeitos historicamente despossuídos dos bens de produção.

### **2.2.3 A (des)função social da propriedade urbana e a problemática habitacional em João Pessoa<sup>63</sup>**

A teoria liberal, de modo geral, procurou legitimar o direito do indivíduo a modelar o seu próprio destino, independentemente de qualquer Poder Público que intencionasse limitar suas possibilidades. Descobriu-se que, inerente à reivindicação de um Estado mínimo, “havia uma constatação inevitável, por parte da comunidade, à soberania dos indivíduos” (LASKI, 1973, p. 11). O pensamento liberal, representando os interesses da classe dominante insurgente a partir do século XVIII, buscou desviar-se de todos os entraves que o Estado e a lei pudessem impor ao direito de acumular propriedade de forma ilimitada.

Duas categorias estavam diretamente relacionadas à defesa do direito natural

---

<sup>62</sup> Ao lado das concepções burguesas que chegavam do ocidente, como é o caso do princípio da função social da propriedade, inspirado na Constituição *Weimar*, é possível dizer, nas palavras de Ana Lia Almeida que “convivíamos com uma ordem socioeconômica efetivamente colonial, e essas contradições exigiam ajustes ainda mais impossíveis na nossa conformação social. Valores como o da impessoalidade e da objetividade, caros ao discurso liberal, encontravam-se completamente subordinados à fantasia individual e aos caprichos das elites brasileiras” (2014, p. 430).  
<sup>63</sup> Cumpre ressaltar que as mais diversas posições teóricas sobre reconhecimento expresso princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro não constituem o objeto do presente estudo, mas sim a relação entre a inutilização desse instituto e o agravamento da problemática habitacional a partir da exposição do caso emblemático do Centro Histórico de João Pessoa. Algumas imagens de imóveis ociosos e em estado de deterioração encontram-se no anexo “c”.

à propriedade privada: a liberdade e o Estado moderno. Ocorre que a liberdade exaltada tanto na Declaração Francesa, como na Declaração Americana, não se baseava “na vinculação do homem com os demais homens, mas, ao contrário, na separação entre um homem e outro”, tratando-se “do direito a essa separação, o direito do indivíduo limitado, limitado a si mesmo” (MARX, 2010, p. 49).

Desse modo, o exercício do direito humano à liberdade, viabilizado a partir do estabelecimento do Estado Moderno, equivalia ao próprio direito à propriedade privada. Esta condição conquistada era central para a consolidação da classe burguesa enquanto classe social dominante na modernidade. Conforme exposto, a insistência de Locke na relação entre o trabalho e a propriedade abriu precedentes para algumas ilações: a) tornou a propriedade um objeto móvel, diferentemente da propriedade feudal; b) aceitou a alienação e a apropriação por outrem do produto da força de trabalho; c) aceitou a possibilidade de acumulação ilimitada da propriedade.

Em face da inserção do princípio da função social na Constituição Federal brasileira de 1988 entre os direitos e garantias fundamentais, ficou fortalecida a ideia, na dogmática jurídica, de que o Direito se abria para uma tendência de conformação dos princípios liberais com as necessidades da sociedade como um todo, sujeitando os interesses individuais ao benefício coletivo, de modo a incentivar o equilíbrio entre as classes sociais pela relativização do individualismo que preside as práticas sociais no modo de produção capitalista. Em outras palavras, a propriedade privada é reconhecida como direito fundamental desde que realize funções sociais, as quais são determinadas pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais.

Por outro lado, a submissão legal das garantias particulares ao cumprimento da função social representou “uma tímida **boa intenção** no confronto com a realidade” (MELO, 2009, p. 19, grifo do autor). No mesmo sentido Edésio Fernandes defende que “*by making the principle of the social function of urban property conditional on the approval of municipal planning laws, the intention of conservative groups seemed to be to make this principle merely rhetorical*” (2007b, p. 280). Embora a sociedade seja beneficiada por meio do princípio da função social, em alguns casos excepcionais, “não se pode ocultar o que é a regra: por mais que se opere, com a exigência de função social, a anexação de obrigações coletivas aos direitos individuais, não se altera substancialmente a realidade social do país” (MELO, 2009, p. 19-20).

Ainda assim o cumprimento da função social não tem poderes para transformar a propriedade privada em bem coletivo ou extinguir a sua apropriação individualizada. O máximo que se propõe é uma reforma dentro do modo de produção capitalista. Ocorre que esse sistema depende, entre os fatores, da manutenção do instituto da propriedade privada, sobretudo nas cidades, para potencializar as formas de acumulação de capital por uma minoria.

A presença de um estoque de 6,052 milhões de domicílios vagos no Brasil<sup>64</sup>, 77% localizados nas áreas urbanas e 23% nas áreas rurais, (Censo 2010), evidenciam que a funcionalização dos direitos é apenas superficial, ou seja, esse discurso apenas oculta o que, na realidade, permanece vigente: o caráter praticamente absoluto e inalienável do direito de propriedade. Assim, o discurso do social é imprescindível para manter tudo como está; a realidade do país é a concentração de propriedade por uma minoria e a ordem jurídica, por mais que incorpore um discurso no sentido de modificar essa realidade, não é capaz, por si só, “de alterar as relações desiguais que são estabelecidas em níveis muito mais profundos e complexos na vida social, o que se vê reproduzido no âmbito do Direito” (MELO, 2009, p. 20).

Nesse sentido, destacamos a realidade do centro histórico da capital paraibana que concentra uma quantidade relevante de imóveis ociosos e vazios urbanos em evidente descumprimento do preceito constitucional que associa o direito de propriedade ao cumprimento da função social. Embora, em meados do século XIX e início do século XX, essa região, que antes correspondia à Cidade Alta, tenha sido protagonista das principais intervenções urbanísticas promovidas tanto pelo Estado como pelo setor privado, a conformação espacial das áreas mais valorizadas pela especulação imobiliária deslocou-se para áreas absolutamente opostas, ao decorrer do século XX até os dias atuais. Foi quando João Pessoa, cidade que surgiu em torno da estrutura portuária fluvial (Rio Sanhauá), voltou-se para a orla marítima<sup>65</sup>.

A existência de milhões de imóveis ociosos no Brasil contrasta com a necessidade de 5,8 milhões de habitações que precisariam ser construídas para que

---

<sup>64</sup> Os números não levam em conta as moradias de ocupação ocasional (de veraneio, por exemplo) nem casas cujos moradores estavam temporariamente ausentes durante a pesquisa.

<sup>65</sup> Imagem da orla de Tambaú em 1935 encontra-se no anexo “b”.

todas as famílias brasileiras vivessem em locais considerados adequados<sup>66</sup>. No caso da capital paraibana, o Instituto João Pinheiro (2010) contabiliza um déficit habitacional<sup>67</sup> total de 29.325 moradias, 13,8 % do total de domicílios existentes. No que tange ao déficit habitacional por componente, constatou-se a existência de 1.220 moradias precárias (4,2%), 14.834 em estado de coabitação<sup>68</sup> (50,6%), 11.672 (39,8%) que sofrem o efeito de ônus excessivo<sup>69</sup> e 1.599 (5,5%) em adensamento<sup>70</sup>.

Para os efeitos deste trabalho, levando em consideração a repercussão inicial da Lei de Terras nas principais ruas da capital paraibana à época, o presente estudo elucida as contradições da conjuntura fundiária em virtude do caso emblemático do Centro Histórico do município de João Pessoa. Segundo levantamento realizado por Clemente (2012), que envolve os bairros Centro e Varadouro, foi contabilizada uma área aproximada de 18.424 m<sup>2</sup> de edificações subutilizadas, o equivalente a 108 pavimentos sem utilização. Em relação ao bairro do Varadouro, “das 68 edificações não utilizadas, 20 edificações possuem o valor de oferta mínimo, abaixo de R\$ 18.377,00. [...] apenas nove edificações possuem o valor de oferta acima da 123.940, o máximo encontrado para esses imóveis”<sup>71</sup> (CLEMENTE, 2012, p. 73).

Embora tenha havido um crescimento significativo da população urbana da capital paraibana, nos últimos dez anos, ocorreu o oposto nos bairros da área central, sendo que o bairro do Varadouro, entre 2000 e 2010, reduziu cerca de quase 10% no número de pessoas residentes, levando em consideração que o número de

---

<sup>66</sup> Domicílios adequados são aqueles que não se enquadram nos quesitos que os caracterizariam em situação de déficit (ônus excessivo, adensamento, coabitação) nem nos critérios de inadequação considerados na metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro. Para efeitos de análise, serão considerados apenas os domicílios urbanos.

<sup>67</sup> De acordo com os critérios estabelecidos pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. Ou seja, engloba aquelas moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas e inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade (2010, p. 13).

<sup>68</sup> A coabitação compreende as famílias conviventes secundárias que declararam intenção de constituir um domicílio exclusivo.

<sup>69</sup> O ônus excessivo corresponde ao número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos que moram em casa ou no apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

<sup>70</sup> A condição de adensamento é caracterizada pelo número médio de moradores por dormitório acima de três (3). O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem de dormitório em caráter permanente e apenas para os moradores do domicílio.

<sup>71</sup> Segundo Clemente, “esse quadro de desvalorização imobiliária é corroborado também pela observação dos valores dos imóveis, que são muito baixos na área do Varadouro situada próxima ao Porto do Capim e na Rua da Areia”.

residências permanentes se deve aos assentamentos espontâneos na periferia (CLEMENTE, 2012, p. 49)<sup>72</sup>.

Esse quadro se insere num contexto total de 149.001 domicílios vagos no Estado da Paraíba, 85.540 urbanos e 63.461 rurais; enquanto o déficit habitacional relativo da capital paraibana é de 13,8%, (Fundação João Pinheiro, 2010). Em decorrência da combinação entre a especulação imobiliária da terra, sistema de políticas clientelistas, práticas de planejamento elitista e regime jurídico excludente, – que vem prevalecendo o direito individual do proprietário acima do princípio da função social da propriedade, o processo de desenvolvimento informal urbano no Brasil *“has not been the exception, but is the main socio-economic way to produce urban space in the country”* (FERNANDES, 2007a, p. 203). Importa acrescentar que *“in many different ways, in the past two decades the process of informal access to land and housing has increased in large, medium-sized, and even in small cities”*<sup>73</sup> (2007a, p. 203).

A cidade de João Pessoa não foge à regra brasileira quanto ao processo de abandono do Centro histórico pela população residente, fenômeno paralelo à ocorrência de altos índices de domicílios vagos e do déficit habitacional. A Prefeitura Municipal de João Pessoa, historicamente, tem contribuído de forma inexpressiva para o processo de revitalização do Centro Histórico. De acordo com o marco legislativo local e o Estatuto da Cidade, caberia a esse ente federativo a gestão do espaço urbano, dos marcos reguladores para o uso e ocupação do solo<sup>74</sup>, dos mecanismos tributários que poderiam ordenar políticas de incentivos<sup>75</sup> e a gestão de

---

<sup>72</sup>As comunidades que concentram a maior densidade habitacional, segundo Clemente, “estão a Vila Nassau, Porto do Campim, 14 de novembro, Sahauá, Novall/Trapiche, Vila Caifú e Feira Mulungú, Frei Vital, que juntas abrigam cerca de 298 domicílios, número equivalente à 36,12% do total de domicílios do bairro Varadouro (704 domicílios), e 1740 pessoas residentes, o equivalente a 46,6% da população total do bairro (3730)” (2010, p. 49).

<sup>73</sup>De acordo com Edésio Fernandes, *“in fact, despite the association commonly made between informal urban development and large cities (all cities with more than 500,000 inhabitants have favelas), the precarious, illegal occupation of the territory can also be identified in all kinds of cities and regions of the country. According to official data, favelas exist in 80 per cent of the cities with 100,000 to 500,000 inhabitants, and in 45 per cent of those with a population of 20,000 to 100,000 inhabitants”* (2007a, p. 203).

<sup>74</sup>De acordo com o art. 152, § 1º, da Lei Orgânica do município de João Pessoa, o plano diretor fixará os critérios que asseguram a função social da propriedade, cujo uso e ocupação deverão respeitar a legislação urbanística, a proteção do patrimônio ambiental natural e construído e o interesse da coletividade.

<sup>75</sup>De acordo com o art. 48 do Plano Diretor do município de João Pessoa, lei Municipal instituirá a progressividade para o Imposto Predial e Territorial Urbano a fim de assegurar o cumprimento da função social da propriedade, particularmente dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados, de acordo com o § 1º do artigo 156 da Constituição Federal.

dispositivos para transferência de potencial construtivo.

A atual condição do Centro Histórico expõe o evidente descumprimento da legislação urbanística em João Pessoa, tendo em vista que a permanência de milhares de domicílios subutilizados ou vazios urbanos, inclusive em regiões centrais, diante de um alto índice do déficit habitacional, não atende ao interesse coletivo conforme proposto no Plano Diretor<sup>76</sup>. Frisa-se que o art. 40, inciso III, do Plano Diretor do município de João Pessoa propõe que o Centro Histórico deve ser objeto de uma política gradual de substituição de usos, para aqueles mais adequados à preservação do Centro Histórico, mediante a utilização de lotes vazios e arcas deterioradas em projetos de interesse social.

A cidade, enquanto produto social, promove mudanças na conformação do seu espaço que não necessariamente repercute na democratização do acesso aos bens que são indispensáveis a uma vida urbana digna. Castro (2006) associa o processo de desvalorização do Centro Histórico aos efeitos gerados pela expansão urbana da cidade de João Pessoa, uma vez que, no período, entre as décadas de 1960 e 1980, foram implantados vários conjuntos habitacionais distantes do centro e em direção às regiões sudeste e sul, financiados principalmente pelo BNH.

A problemática habitacional, aprofundada diante do processo de consolidação do modo de produção capitalista, provoca o Estado a intervir no quadro fundiário das cidades brasileiras de modo a reverter a monopolização de bens que são indispensáveis para a sobrevivência dos seres humanos. Ocorre que esse Estado formaliza princípios, como a função social da propriedade, que de modo geral não possui respaldo no mundo concreto. Além disso, importa ressaltar que o manejo da problemática habitacional e o enfrentamento da crise urbana perpassam pelo despertar das camadas historicamente oprimidas, não se limitando as capacidades e conveniências interventivas do Estado. Não se trata apenas de reivindicar do Estado a ampliação das políticas públicas, mas, sobretudo, saber reconhecer a lógica do capital como principal elemento agravador das condições precárias de existência das camadas historicamente subalternizadas nos espaços urbanos.

Conforme será abordado no próximo capítulo, ao invés das políticas intervencionistas estatais garantirem, de fato, a relativização do direito de propriedade, ocorreu o lançamento, a partir da década de 1930, das políticas

---

<sup>76</sup> De acordo com o art. 6º do Plano Diretor, a propriedade urbana cumpre sua função social quando o exercício dos direitos a ela inerentes se submete aos interesses coletivos.

públicas habitacionais que vislumbram o acesso à moradia enquanto sinônimo da propriedade privada e associam esta forma de política social ao projeto de incremento econômico do país.

### **CAPÍTULO III - POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: ESTRATÉGIAS E O PAPEL DO ESTADO EM FACE DA GARANTIA DO DIREITO À CASA PRÓPRIA**

#### **3.1 – DESENVOLVIMENTISMO E INTERVENÇÃO ESTATAL NA QUESTÃO DA MORADIA**

No âmbito deste estudo, procurou-se mostrar que o reconhecimento da questão da moradia na Era Getulista ocorreu simultaneamente às primeiras intervenções estatais no mercado imobiliário, inclusive na capital paraibana. Antes desse período, a problemática habitacional foi manejada pelas classes dominantes inseridas na estrutura estatal enquanto uma questão de polícia associada, especialmente, às medidas higienistas. Em resposta à necessidade de mediação entre os interesses do capital e do trabalho, sem intervir, concretamente, na questão fundiária urbana, o incentivo estatal à produção de moradia aliou essa política de bem-estar social ao incremento econômico do Brasil, em parceria com os setores privados nacionais, especialmente, da construção civil.

Essa cumplicidade entre o Estado e o setor privado na implantação das políticas habitacionais revela que dificilmente se pode separar os representantes políticos inseridos na estrutura burocrática estatal da sociedade civil como se cada um representasse interesses distintos. As Revoluções Burguesas conquistaram o direito do indivíduo a modelar seu próprio destino, sem interferência do Poder Público. Certamente tal direito não abarca, por exemplo, os empresários que tem acesso à subsídios estatais, por exemplo, para investir na construção civil.

Inicialmente, cabe destacar a existência de dois modelos principais de intervenção do Estado. São eles o modelo keynesiano, de Bem-Estar-Social, período em que o poder público se mostrou atuante na questão da moradia, e o neoliberal, de formato globalizado, com o retorno da ideologia de Estado Mínimo, momento em que ocorreu a retração das políticas públicas habitacionais no Brasil, conforme abordado neste tópico. O primeiro atuou entre os primeiros anos do século XX até aproximadamente o final da década de 1970, quando se deflagrou a crise do fordismo<sup>77</sup> e, aos poucos, foi sendo substituído por um novo modo de regulação,

---

<sup>77</sup> A estabilidade do fordismo, isto é, da socialdemocracia, “estava garantida pela matriz do trabalho assalariado com proteção social (com garantias e direitos assegurados aos trabalhadores) e pela transferência de parte dos ganhos de produtividade aos salários”. A partir da década de 70, à medida



baseado na globalização, que propiciou o cenário ideal para a atuação do chamado Estado neoliberal (BONATES, 2007, p. 37).

Com o início da Era Getulista, a conformação de um novo modelo de habitação operária não significou apenas um discurso ideológico desvinculado de estratégias concretas, naquele contexto, tornou-se urgente encontrar respostas à problemática habitacional, compatíveis com o novo ciclo de expansão econômica e com o ideal de desenvolvimentismo.

Entre os anos 1930 e 1980, o Brasil cresceu a níveis extraordinariamente elevados, aproveitando o enfraquecimento dos países centrais, especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que, essencialmente, implicavam a proteção à indústria nacional nascente e a promoção de poupança forçada por meio do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.6). Bresser-Pereira salienta que a estratégia nacional-desenvolvimentista para política econômica consistia:

[...] em primeiro lugar, promover o desenvolvimento econômico; em segundo, que, para isso, era preciso que a nação, isto é, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores associados na competição internacional definissem os meios que utilizariam para alcançar esse propósito nos quadros do sistema capitalista, tendo o Estado como principal instrumento de ação coletiva. (2006, p. 6)

Por sua vez, o período que vai dos anos 1930 até meados da década de 1960 foi descrito por Celso Furtado (1963), um dos mais destacados expoentes do pensamento cepalino<sup>78</sup>, como uma tentativa de superação da estrutura colonial em face da transferência dos centros de decisão, que constituía em algo maior do que uma simples modificação da superestrutura<sup>79</sup>. O autor observou que a marcha para

---

que a crise do capital “se refletiu sobre essa estrutura básica de sustentação do fordismo, ou seja, a relação salarial provocou também, o rompimento do pacto social estabelecido entre capital e trabalho, intermediado pelo Estado. Esse rompimento se expressou nas tentativas de superação da crise arquitetadas pelo capital, que fez renascer o velho liberalismo, denominando-o de neoliberalismo e impôs a reestruturação produtiva, ou seja, uma nova forma de regulação que partiu para a flexibilização da produção, para a intensificação do trabalho, para a desverticalização da produção, para a desregulamentação dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, etc.” (DUARTE, 200, p. 53). Entendemos que a crise do fordismo, na verdade, tratou-se de uma crise estrutural, manifestação da crise permanente do capitalismo (CLARKE, 1990, p. 98).

<sup>78</sup> Com a criação da ONU em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, surgiu a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 25 de fevereiro de 1948. A CEPAL constitui uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU), “criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo”. Disponível em: <<http://www.eclac.org/brasil/>>. Acesso em 20 jan. 2015.

<sup>79</sup> Cabe ressaltar que esse termo adotado por Celso Furtado tem influência da concepção marxista, incluindo à categoria “Estado” elementos da cultura, das instituições, das estruturas de poder

a industrialização iniciada na década de 1930 foi realizada sem que existisse no país um claro entendimento das modificações que se estavam operando na estrutura econômica. Entretanto, foi a partir dos anos 1940, quando a guerra interrompeu quase totalmente o mercado externo, que se assentou a transferência dos centros de decisão (FURTADO, 1963, p. 244). Na medida em que setores da burguesia interna passaram a influenciar com mais força na disputa política, firmou-se a mentalidade desenvolvimentista, possibilitando a formulação da primeira política sistemática de industrialização fomentada pelo próprio Estado brasileiro. O que estava em pauta era, acima de tudo, o fortalecimento do modo de produção capitalista de modo a aproximar o Brasil das nações consideradas desenvolvidas.

Tratava-se de um contexto no qual a ideia de desenvolvimento era vislumbrada como sinônimo de crescimento econômico e que supostamente todos ganhavam, os empresários, as classes médias e as camadas populares. Por meio da mediação promovida pelo Estado, que gerenciava o conflito capital e trabalho, possibilitava-se, aparentemente, a ascensão de todos os segmentos da sociedade envolvidos no setor produtivo, em especial nas atividades urbanas. No caso da intervenção estatal na questão habitacional, parte das camadas populares poderia se beneficiar do subsídio estatal, obtendo o acesso formal à moradia, assim como os setores privados da construção civil em decorrência da ampliação do mercado habitacional.

Para o trabalhador inserido no espaço urbano, o acesso à casa própria representava o progresso material, símbolo de *status* e ascensão social. Ao viabilizar o título de propriedade, em decorrência do incentivo estatal ao incremento das forças produtivas e das políticas habitacionais, a sociedade, representada pelo Estado, estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensava, gerava frutos e riqueza. Além disso, a difusão da pequena propriedade era percebida como meio de garantir estabilidade ao modo de produção capitalista, contrapondo-se às ideias socialistas e comunistas em ascensão por causa do triunfo da revolução russa em 1917. Na medida em que o Estado brasileiro disseminava a propriedade por meio de políticas habitacionais, em vez de aboli-la, estaria promovendo o bem comum. Desse modo, os trabalhadores que obtinham a propriedade privada “teriam na casa própria um objeto capaz de compensar todos os sacrifícios; já o morador do cortiço

ou da moradia infecta estava condenado a ser revoltado, pronto para embarcar em aventuras esquerdistas para desestabilizar a ordem política e social” (BONDUKI, 1998, p. 84).

Além de promover a ilusão do progresso econômico, contribuindo para a estabilidade da ordem macropolítica à participação do Estado no provimento da moradia, esse elemento tornou-se fundamental para constituição moral da sociedade e do bom trabalhador, avesso a desejos e práticas desviantes subversivas (BONDUKI, 1998, p. 84). Se a casa própria e a difusão da propriedade garantiam a ordem política no nível micropolítico, a reprodução da moral e do modo de vida burguês e sua dócil aceitação pelo operariado poderiam ser possíveis em decorrência do acesso à moradia individual e em face da eliminação dos cortiços.

A habitação operária tornou-se central para a manutenção da ordem econômica, política e social. Além de ser um bem indispensável para a sobrevivência do trabalhador, a moradia tornou-se um mecanismo de transformação do trabalhador em proprietário, mesmo que este não detivesse bens de produção. Melhorar as condições de moradia das camadas populares passou a ser confundido com a obtenção da casa própria individual, a prova concreta de que o trabalhador também se beneficiava do incremento econômico do país. A habitação individual e própria era, desse modo, “o ponto de partida para a eliminação dos riscos de convulsão social e para a difusão de uma visão conservadora de organização social através de sua unidade geradora: a família” (BONDUKI, 1998, p. 95). Construía-se uma utopia na qual os operários reproduziam “o modo de vida pequeno burguês, mantendo a ordem capitalista e sendo atendidos por um Estado protetor e por entidades assistenciais capazes de garantir um futuro para todos” (1999, p. 95).

Em face da vigência da Constituição de 1946, manifestou-se a enorme influência do pensamento da CEPAL no debate político brasileiro, particularmente, entre 1949 e 1964 (BERCOVICI, 2005, p. 27). Em virtude do desenvolvimentismo, o Estado evoluiu de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas. Além disso, salienta Bercovici que se “incorporou o Estado ao pensamento social reformador, especialmente a partir do início da década de 1960, quando o desenvolvimento adquire, cada vez mais, um cunho reformista” (2005, p. 27).

No entanto, a possibilidade de participação das camadas populares e de setores mais progressistas da burguesia interna nesse projeto desenvolvimentista

começou a ser retirada de cena em face do processo contrarrevolucionário deflagrado com o golpe de 64<sup>80</sup>. Esse processo objetivou neutralizar “as pressões especialmente democráticas e nacionalistas dos setores burgueses mais ou menos radicais” e reprimir “as pressões de igualdade econômica, social e política ou de integração nacional e de mobilização de classe das massas populares” (FERNANDES, 1976, p. 313-314).

Em virtude da previsão do “desenvolvimento” como fim da ordem econômica constitucional nas cartas outorgadas<sup>81</sup> de 1967 e de 1969, durante o regime militar, é possível afirmar que “os grandes beneficiados foram as empresas transnacionais e os grandes grupos empresariais brasileiros e a elas ligados” (BERCOVICI, 2005, p. 28). O referido autor destacou que o Estado brasileiro interferia de modo cada vez mais crescente na economia, especialmente, para garantir as condições favoráveis ao crescimento e florescimento do setor privado, particularmente estrangeiro, que obteve inúmeras facilidades de acesso ao crédito para se expandir.

Cumprе mencionar um exemplo emblemático e contraditório da política desenvolvimentista durante o regime militar, quando o Brasil viveu o chamado milagre econômico. Esse momento teve seu suposto auge no período 1968-1974, diante dos altos índices de crescimento, que, por outro lado, se apropriou da superexploração do trabalho às custas do arrocho salarial e que, ao mesmo tempo, coincidiu com a redução de investimentos estatais no provimento a moradia das camadas populares.

Em face da crise econômica internacional que atingiu o Brasil a partir da segunda metade da década de 1970, no lugar de ampliação ou reformulação das políticas desenvolvimentistas iniciou-se a proposição de políticas econômicas ortodoxas e reformas institucionais neoliberais, cuja estabilidade monetária passou a

---

<sup>80</sup> Durante a curta existência do governo João Goulart (setembro de 1961 a março de 1964), um novo contexto político-social emergiu no país diante de algumas características básicas, sejam elas, “uma intensa crise econômico-financeira; constantes crises político-institucionais; crise do sistema partidário; ampla mobilização política das classes populares paralelamente a uma organização e ofensiva política dos setores militares e empresariais (a partir de meados de 1963, as classes médias também entram em cena); ampliação do movimento sindical operário e dos trabalhadores do campo e um inédito acirramento da luta ideológica de classes. [...] O movimento político militar de abril de 1964 representou, de um lado, um golpe contra as reformas sociais que eram defendidas por amplos setores da sociedade brasileira e, de outro, representou um golpe contra a incipiente democracia política burguesa nascida em 1945, com a derrubada da ditadura do Estado Novo” (TOLEDO, 2004, p. 13-14).

<sup>81</sup> Esse termo refere-se ao fato de que uma constituição ser imposta pela forças governantes, sem participação popular, ao passo que uma constituição promulgada, como foi o caso das constituições de 1934, 1946 e 1988, por exemplo, é elaborada com participação popular em face de legisladores eleitos pela população.

ser a meta suprema de qualquer que fosse o governo. Indicou-se inclusive que os países em desenvolvimento abandonassem o ultrapassado conceito de nação, adotado pelo desenvolvimentismo e, no seu lugar, adotassem a tese universalista, segundo a qual, na era da globalização, os Estados-Nação haviam perdido autonomia e relevância e agora haveria mercados livres no âmbito mundial, inclusive os financeiros, que se encarregariam de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social de todos.

### **3.1.1 Aportes gerais sobre o Instituto Caixa de Aposentadoria e Pensões e a Fundação Casa Popular em João Pessoa**

A partir da década de 1930, com o incremento do processo de industrialização e o deslocamento do poder político do setor rural para o setor urbano, a política estatal brasileira, com relação à habitação, mudou drasticamente. Essa mudança ocorreu em meio à existência de precárias condições habitacionais nas cidades e o acelerado crescimento da população urbana e da retração da oferta de novas habitações. A diminuição na oferta de habitações ocorreu em decorrência “da crise econômica no modelo tradicional de aluguel de moradias, desencadeado pelo processo inflacionário e pela especulação de terrenos e imóveis urbanos” (LEITE, 2011, p. 16). Isto posto, tiveram início as primeiras intervenções do Estado na tentativa de ampliar a oferta de moradia com a criação do IAPs, dentro do sistema de Previdência Social, instituído no país nesse período.

A possibilidade de utilizar os recursos dos IAPs em programas de habitação permaneceu limitada até 1937, ano em que se buscou, por meio de dispositivo regulamentar, criar condições para uma atuação mais vigorosa dos IAPs na área da habitação. Importa destacar “a ocorrência de uma disputa por recursos públicos entre os que lutavam por uma política social de habitação e os incorporadores imobiliários privados, interessados na construção e venda de apartamentos de luxo” (BONDUKI, 1998, p. 105).

Os climas político, econômico, e cultural, entre os anos de 1930 e 1945, colocaram em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente. Os debates sobre a habitação social, não mais focada na questão sanitária, passaram a estar articulados ao projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas que envolvia dois fatores:

[...] a habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação ideológica. (BONDUKI, 1998, p. 73)

Em virtude de “uma etapa de industrialização mais autônoma ou nacional na história da América Latina” (SINGER, 1987, p. 66), a década de 30 foi marcada pela influência das políticas públicas no processo de aceleração do crescimento urbano. Essas novas condições políticas e organizacionais permitiram que a industrialização presenciasse, de um lado, uma nova impulsão vinda do Estado e, de outro, que o mercado interno obtivesse um papel, que se mostrou crescente, na elaboração de uma nova lógica econômica e territorial, em parte, “resultado da crise nas relações de dependência, provocada pelas duas grandes guerras mundiais e pela depressão dos anos 30” (SINGER, 1987, p. 66). Essa etapa da urbanização brasileira alcançou também o território paraibano<sup>82</sup>, sobretudo, pela influência dos representantes políticos locais junto ao Governo Federal, destacando-se “o papel do DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra as Secas) [...] e posteriormente o da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), cuja influência intervencionista se deu”, em geral, nas cidades de Campina Grande e de João Pessoa em face da instalação de infraestrutura rodoviária e dos respectivos Distritos Industriais (SILVA, 2005, p. 35-36).

A produção habitacional, em face dos IAPs, na década de 1930, na cidade de João Pessoa, apresentou ações ainda muito restritas, concentrando-se em bairros adjacentes à área central da cidade (LEITE, 2011, p. 14). No entanto, foram abundantes “os indícios de segmentos de renda média e até mesmo alta que foram beneficiados pelos planos dos institutos, que, por outro lado, excluía deliberadamente os trabalhadores não-assalariados, os quais não podiam se associar a nenhum dos institutos” (BONDUKI, 1998, p. 109).

Os primeiros conjuntos produzidos pelos institutos, entre o final dos anos 1930 e início dos anos 1940, apresentaram enorme variação tipológica, conjugando vários modelos de casas, edifícios e blocos. Buscou-se estabelecer parâmetros para uma produção que conjugasse “a qualidade urbanística e arquitetônica das unidades

---

<sup>82</sup> O aceleração da marcha de urbanização durante a década de 30, que equivale a 9,7% do total da área urbana atual da capital paraibana, retomou ao processo de modernização vivenciada na capital paraibana durante a década de 20, a partir da gestão de Argemiro Figueiredo (1935-1940) (OLIVEIRA, 2006, p. 72).

à um bom aproveitamento dos terrenos e a um custo relativamente baixo de construção, na perspectiva de possibilitar uma produção massiva de moradia” (KOURY et al, 2003, p. 5). No âmbito das intenções de Vargas, pretendeu-se fazer da produção de habitação com recursos da previdência mais uma marca de sua atuação como protetor dos trabalhadores, contexto em que o espaço mínimo da moradia e a racionalidade construtiva constituíram o centro das preocupações da arquitetura moderna a partir do final dos anos vinte do século XX (KOURY et al, 2003, p. 5).

Os IAPs representaram um dos programas que mais se preocuparam com a localização dos seus empreendimentos, implantando muitos mais conjuntos, em áreas centrais. A construção dos conjuntos habitacionais passou a ocupar a linha de frente, como vetores de direcionamento dos rumos de expansão da capital paraibana (LAVIERI & LAVIERI, 1992, p. 40-41). Nesse período, os bairros Centro, Tambiá, Torre, Jaguaribe e Expedicionários foram os principais contemplados em João Pessoa (LEITE, 2011, p. 16). Assim sendo, a produção de pequenos conjuntos até a década de 1950, aliada à inserção destes em bairros contíguos ao centro, não provocaram, naquele momento, grandes transformações estruturais, tampouco alteraram a paisagem de João Pessoa, como viriam a ocorrer, no período subsequente, com o BNH (BONATES, 2007, p. 147).

O fracasso tanto da unificação dos institutos como da criação de um órgão habitacional, impossibilitaram a configuração de uma efetiva política social, conformando, deste modo, mera medida populista, com objetivos políticos de curto prazo (BONDUKI, 2008, p. 72). Além disso, uma política social que supostamente buscasse enfrentar a problemática habitacional deveria estabelecer critérios de investimento que dirigissem os subsídios para quem de fato tinha necessidade. A Era Vargas marcou o aparecimento da habitação social no Brasil, embora não tenha formulado uma política habitacional direcionada às camadas historicamente subalternizadas, em vista que os IAPs, antes dessa política habitacional por meio das carteiras prediais, vinham atuando na área fragmentariamente, pois atendiam apenas a associados.

Por sua vez, a Fundação da Casa Popular (FCP), instituída pelo Decreto-lei nº 9.218 no 1º de maio de 1946, justamente no dia do trabalhador, foi o primeiro órgão, de amplitude nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residência às populações de pequeno poder aquisitivo. Assim como os IAPs, a FCP ascendeu “com

a casa própria como um meio de angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 20). Cabe ressaltar que ponderações de ordem política contribuíram decisivamente para fazer consolidar a ideia da criação da FCP, especialmente, diante da ascensão do Partido Comunista (PC), com forte penetração junto às populações operárias das grandes cidades. Em meio aos primórdios da Guerra Fria, o governo do General Eurico Gaspar Dutra adotou dupla estratégia para lidar com as incertezas políticas da época, quais sejam, medidas repressivas que culminaram com a declaração de ilegalidade do PC e a cassação de seus parlamentares em 1947, simultaneamente a tentativa de ganhar as simpatias dos setores populares em virtude de ações de cunho social.

A atuação do FCP foi quase nula com relação à produção realizada pelo IAPs e, no caso da cidade de João Pessoa, concentrou sua produção, de forma inexpressiva, em torno da área central da cidade (LEITE, 2011, p. 16). Em termos quantitativos, a magnitude da ação dessas políticas no Brasil revelou-se no fato de que apenas os IAP's e a FCP financiaram ou construíram “mais de 140.000 unidades habitacionais, sendo que os dois órgãos implantaram, respectivamente, cerca de 279 e 143 conjuntos habitacionais em todo o país” (KOURY et al, 2003, p. 2). Em 27 anos (1937-1964), foram construídas uma média de 5,3 mil unidades habitacionais por ano.

No Brasil, em apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, a taxa referente ao índice de urbanização triplicou, passando a 31,24%, de um total de 41,2 milhões de habitantes, e alcançando 36,2% de um total de 51,9 milhões de brasileiros na década de 1950 (SANTOS, 2005, p. 25). Aumentou-se, nesse contexto, a demanda por moradias e equipamentos públicos de infraestrutura (iluminação, construção de vias públicas, serviços de recolhimento de lixo, saneamento básico etc) e de acesso aos demais direitos sociais como educação, saúde, cultura e lazer, elementos imprescindíveis que constituem o direito à cidade.

Entre as décadas de 40 e 50, a relação entre urbanização, políticas estatais e a industrialização prevaleceu. No entanto, o termo industrialização “não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo” (SANTOS, 2005, p. 30, grifo do autor). Em face do entendimento sobre as particularidades brasileiras, o referido termo inclui a formação de um mercado nacional, a criação de formas de integração do território, como a expansão do



consumo em diversas formas, o que impulsionou o surgimento dos serviços terceirizados e o próprio processo de urbanização. No caso do Brasil, o incremento à industrialização nacional e autônoma, após o fim da Segunda Guerra Mundial, propiciou a entrada maciça de capital estrangeiro na indústria dos países da América Latina. Iniciou-se, assim, “uma nova etapa na história das dependências latino-americanas, em que a capitalista-comercial foi substituída pela imperialista” (SINGER, 1987, p. 67).

Essa nova base econômica ultrapassou o nível regional para situar-se à escala do país. A partir daí, uma urbanização cada vez mais envolvente e presente no território se deu também em virtude do “crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores, incluídas, naturalmente, as capitais de estados” (SANTOS, 2005, p. 30), como ocorreu em João Pessoa. No entanto, os conjuntos produzidos pelo IAPs e pela FCP na capital paraibana foram, em sua maioria, conjuntos habitacionais pequenos e modestos com relação à totalidade dos domicílios de uso residencial existentes nesse período, sendo construídas 851 unidades habitacionais para um total de 28.956 mil domicílios existentes, não chegando a 3% deste total (LAVIERI; LAVIERI, 1999, p. 41). Ainda assim, a quantidade de unidades habitacionais construídas foi suficiente para que houvesse “significativa alteração na estrutura da cidade” (LEITE, 2011, p. 18) e por não ter caracterizado, neste período, um processo de periferização, o acesso à casa própria era, na prática e de modo geral, limitado.

Analisando-se o número de unidades construídas pela FCP por tamanho de cidade, nos anos de 1950, percebeu-se que os grandes centros urbanos, ou seja, aqueles com população superior a 50 mil habitantes, como era o caso da capital paraibana, concentraram 68% das construções (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 32). Não quer dizer que não se tenha deixado de envolver os pequenos e médios núcleos, os quais foram beneficiados com 32% das edificações realizadas<sup>83</sup>. Levando em conta o caráter clientelista na execução da FCP, especialmente na decisão de onde construir, como na seleção e classificação dos candidatos, essa política habitacional tornou-se “tutora paternal e autoritária na administração dos conjuntos” (1982, p. 30). E em vista de uma ótica distributiva, “foi vantajoso atender ao maior número possível de clientes [...] quanto mais cidades fossem completadas,

---

<sup>83</sup> Segundo Azevedo e Andrade, “as cidades do Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte concentraram 40% das construções realizadas em toda a existência da Fundação Casa Popular” (1982, p. 35).

maiores os dividendos políticos alcançados” (1982, p. 30).

Para além da questão quantitativa, a FCP e o IAPs devem ser analisados “em face dos cortes em segmentos e em períodos específicos, que revelam uma situação mais favorável à atuação governamental” (BONDUKI, 1998, p. 127). A maior intensidade da produção habitacional do período populista ocorreu durante a década de 1950, momento em que o Brasil contava com 16,2 milhões de pessoas em zonas urbanas, sendo que desses 8,7 em cidades com mais de 50 mil habitantes, onde o problema habitacional era mais dramático. Desse modo, Bonduki concluiu que “a atividade dos IAPs e da FCP beneficiou cerca de 10% da população que então vivia nas cidades com mais de 50 mil habitantes” (1999, p. 127-128), valores considerados baixos diante da dimensão da problemática habitacional.

### **3.1.2 A política habitacional durante o regime militar de 64: a experiência do Banco Nacional de Habitação em João Pessoa**

Após o fim da FCP, no ano de 1964, foi criado, por meio da lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o BNH, com o objetivo de gerir o Sistema Financeiro de Habitação – SFH e coordenar a política habitacional dos órgãos públicos, orientando a iniciativa privada e incentivando a construção de moradias populares, com o discurso de promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor poder aquisitivo.

O golpe de 1964, ocasionando o exílio forçado do presidente João Goulart, promoveu mudanças profundas na relação do Estado com setores mais progressistas do cenário político ou da sociedade civil brasileira. Esse período foi marcado também por uma intensa interferência estatal no desenvolvimento das forças produtivas brasileira em diversos setores econômicos, especialmente, na conformação de uma nova política habitacional. Intencionou-se, sobretudo, demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no Governo Goulart. O estado de exceção instaurado em 1964, ainda assim, dependia da aceitação das camadas populares, ou seja, a restrição dos direitos políticos seria compensada, supostamente, pela garantia dos direitos sociais.

Os novos “donos do poder”, que emergiram com o 31 de março de 1964, deram feição diversa à política habitacional ante uma linha de solução empresarial

que substituiu o velho clientelismo que dominara, até então, o envolvimento do Estado com o provimento da moradia popular. Se o populismo dos últimos tempos tendera a relacionar a problemática habitacional enquanto uma questão ideológica, o novo regime “o veria antes de tudo como uma matéria técnica, onde o importante era encontrar a combinação ótima de fatores, em solução politicamente neutra. O desenrolar da política mostraria quão irrealista era tal proposta” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 57).

Por outro lado, embora fosse anunciado um modelo de política habitacional neutra, ocorreu um incentivo ao ideário da casa própria somado à tentativa do Estado brasileiro, em face da implementação do BNH, de atender à demanda por moradia e, ao mesmo tempo, amenizar o conflito entre o capital e o trabalho. Aliás, isso foi bem expresso, conforme resgata Peruzzo, pelo *slogan* amplamente divulgado nos primeiros tempos do movimento de 64 “um proprietário a mais, um revolucionário a menos” (1984, p. 39). A famosa frase “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”, atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, evidenciou a preocupação em tornar “a política habitacional baseada na casa própria num instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente” (BONDUKI, 2008, p. 72).

Azevedo e Andrade destacaram três dos principais elementos relacionados à execução do BNH, quais sejam, a ampliação de novos postos de empregos, a mobilização da construção civil para atenuar a crise econômica e as vantagens táticas de sua utilização para resolver crises localizadas (1982, p. 61-62). Além disso, os autores apontam outros três aspectos inéditos ou inovações na política habitacional brasileira, quais sejam, a criação de um banco específico, diferente das soluções anteriores, baseadas na FCP e nas IAPs; os financiamentos concedidos apresentaram um mecanismo de compensação inflacionária que reajustou automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas de inflação e a constituição de uma aliança direta entre o setor público, que representava o principal financiador, com o setor privado, responsável, em regra, pela execução da política habitacional<sup>84</sup>.

No entanto, a opção por uma base empresarial de atuação tornou ainda mais

---

<sup>84</sup> Partiu-se do pressuposto, para legitimar tais inovações, da inferioridade administrativa do Estado em relação ao setor privado, da centralização normativa e da descentralização executiva.

difícil o acesso das camadas de renda baixa à casa própria, diferentemente que propunha a lei que criou o BNH. Neste ponto, o provimento da moradia popular pelo Estado representou mais um instrumento tático na reprodução do capital, em virtude do fomento das forças produtivas envolvidas diretamente à indústria da construção civil e, ao mesmo tempo, da inclusão restrita de uma parcela da população autorizada a obter o status de proprietária. Por outro lado, partiu-se também da conjectura da incapacidade da economia privada em subvencionar as necessidades mínimas de moradia exigindo “a intervenção permanente dos organismos públicos, em nível local e em nível global”, sendo que esta intervenção “não é única, e se insere no interior da política do Estado, e em particular, de sua política econômica” (CASTELLS, 2009, p. 236).

O período entre 1964 e 1967 caracterizou-se pela estruturação e organização do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), em decorrência da composição do Banco e seus agentes autorizados<sup>85</sup>. Em face da designação do BNH para gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado por meio da Lei nº 5.107 de 14 de setembro de 1966, além da extração de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), criado em 1967, superou-se a escassez de recursos que ameaçou a política habitacional em seus dois primeiros anos. A intervenção no problema habitacional no Brasil, a partir da década de 1960, contou com uma estrutura institucional de abrangência nacional, com a administração direta de um banco – BNH e de sua rede de agentes promotores e financeiros (privados e/ou estatais), a exemplo das COHABS e dos INOCOOPs.

Em 1967, surgiram os primeiros contratos para construção de conjuntos habitacionais em João Pessoa, pelo BNH. O Estado da Paraíba contou também, para a execução da política habitacional, com a Companhia Estadual de Habitação (CEHAP), com os Institutos de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE) e com o Instituto de Previdência do Estado da Paraíba (IPEP).

Os primeiros contratos para construção de conjuntos habitacionais em João Pessoa, pelo SFH, e a maioria deles construídos pelo IPASE e IPED, dataram de 1967, sendo comercializados a partir de 1968. Foram os conjuntos: Jardim 13 de Maio, Conjunto Boa Vista (hoje bairro dos Ipês), Pedro Gondim, Redenção e Conjuntos dos Funcionários, somando um total de 1.703 domicílios. Os três

---

<sup>85</sup> Bancos Privados, Caixas Econômicas, Companhias Estatais de Construção Habitacional (COHABs) e Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs).

primeiros conjuntos supracitados situam-se entre o centro e a orla marítima, o “Redenção” entre a BR-230 e a Avenida Rui Carneiro, ou seja, “todos eles em áreas intersticiais da malha urbana”. Apenas o “Conjunto Funcionários foi construído ao sul da cidade, próximo à avenida Cruz das Armas, incentivando o crescimento urbano na direção do Distrito Industrial” (CAVALCANTI, 1999, p. 26).

Em 1969, deu-se “início à ocupação habitacional em direção ao sudeste, quando foi construído o Conjunto Castelo Branco, o maior até então construído na cidade, com 630 unidades” (LEITE, 2011, p. 19) por meio do CEHAP. Tratou-se do primeiro conjunto resultante da política oficial de remoção de favelas, “a Favela Adolfo Cirne (localizada nas proximidades do que hoje é a Avenida Beira Rio, mais um eixo de ligação centro-orla marítima)” (CAVALCANTI, 1999, p. 27).

Nos primeiros anos de atuação em João Pessoa, o SFH, em face do SBPE, financiou também a construção de unidades habitacionais isoladas, embora destinadas a uma população de renda mais elevada. Tais unidades localizaram-se, em sua maioria, nas regiões situadas ao longo do “eixo principal de ligação com a praia (40% das residências) e nos próprios bairros situados à beira-mar (30%) - Cabo Branco e Tambaú, concorrendo para a valorização do solo desses bairros” (LAVIERI; LAVIERI, 1999, p. 45). É possível dizer que o BNH contribuiu também decisivamente para o adensamento habitacional da orla marítima da capital paraibana que, até a década de 1960, era conhecida por abrigar casas de veraneio e, ao mesmo tempo, colônias de pescadores.

É possível afirmar que o BNH contribuiu para a ocupação da orla habitacional na capital paraibana, em decorrência da “promoção de obras de pavimentação, saneamento básico, implantação de áreas de lazer e outras melhorias em bairros como Manaíra e Cabo Branco, partes destas obras executadas em face do Projeto CURA – Urbanização e Recuperação Acelerada” (CAVALCANTI, 1999, p. 27). Além desse processo de urbanização da orla marítima, o Projeto CURA também promoveu “a expansão do bairro do Cristo Redentor, que de bairro popular passou a ser ocupado por classe média” (1999, p. 27). A atuação do BNH em João Pessoa foi, ao mesmo tempo, responsável pela expansão da malha urbana, assim como pela seletividade deste espaço.

Deste modo, a implantação do BNH foi acompanhada por um movimento contraditório, distanciando-se da possibilidade de associar o provimento da moradia popular ao direito à cidade. A construção de conjuntos habitacionais voltados às

camadas populares durante a ditadura militar deu-se, basicamente, em espaços afastados, zonas periféricas, “onde não havia qualquer intenção de tratar a questão habitacional enquanto um dos elementos da crise urbana. Isto é, a construção dos conjuntos habitacionais do BNH ocorreu sem que houvesse qualquer indício de realização da reforma urbana.” (AFONSIN, p. 43, 2008). A incidência do SFH em João Pessoa promoveu processos que “ordenaram a população dentro da cidade, criando uma relação mais evidente de estratificação social e uma rápida valorização do solo urbano” (CAVALCANTI, 1999, p. 27).

Importa destacar que apenas 40% das unidades habitacionais construídas na fase de implementação do BNH (1964-1969) foram direcionadas às habitações populares (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 90). Por sua vez, o período 1970-1974, momento que o Brasil viveu o chamado “milagre econômico”, caracterizou-se pela perda de dinamismo das Companhias Habitacionais - apenas 76.746 unidades foram financiadas para as camadas populares, o que representou menos da metade da etapa anterior, quando 404.123 unidades residenciais foram destinadas ao mercado médio e 157.748 para o mercado econômico (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 91-92). Em outras palavras, nesse período, os setores médio e alto da classe média obtiveram quase cinco vezes mais unidades residenciais financiadas que as classes populares (mercado popular)<sup>86</sup> e duas vezes e meia mais que a baixa classe média (mercado econômico e médio).

A ampliação em mais de 100% do espaço urbano de João Pessoa entre as décadas de 1970 e 1980 teve contribuição determinante, por exemplo, dos financiamentos do SBPE<sup>87</sup>, que ocorreram até 1974. Nesse período, além dos financiamentos isolados, promoveu-se a construção de outros quatro conjuntos habitacionais na cidade (Castelo Branco II e III, Costa e Silva e João Agripino – os três primeiros pela CEHAP e o último pelo INOCOOP), num total de 2.266 unidades habitacionais nestes conjuntos (CAVALCANTI, 1999, p. 27-28). Deste modo, concordamos com Harvey ao afirmar que a combinação de capitalismo com políticas estatais de bem-estar produziu uma transformação substancial nas formas

---

<sup>86</sup> O mercado popular correspondia as famílias com rendimento de até três salários mínimos e, posteriormente, ampliando-se o limite da faixa para cinco salários (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 88).

<sup>87</sup> Entre os períodos de 1966 à 1971, 1971 à 1975, 1975 à 1978, 1978 à 1979, 1979 à 1982, 1982 à 1983 e 1983 à 1986, o Estado da Paraíba foi governado por, respectivamente, João Agripino Filho, Ernâni Aires Sátiro e Sousa, Ivan Bichara Sobreira, Dorgival Terceiro Neto, Tarcísio Burity, Clóvis Bezerra Cavalcanti e Wilson Leite Braga.

metropolitanas (HARVEY, 1980, p. 229).

Durante a segunda metade da década de 1970, ao longo do governo Ivan Bichara no Estado da Paraíba, foram construídos, em conjuntos, mais do que dobro das unidades habitacionais da primeira metade desta década. Os conjuntos construídos, em sua maioria, foram situados de forma “a reforçar ainda mais a expansão da região sudeste da cidade – ampliação do Castelo Branco (187 unidades) e implantação do Ernani Sátiro (600), José Américo (870), Ernesto Geisel (1.800) e José Vieira Diniz (296)” (LAVIERI; LAVIERI, 1999, p. 47).

A implantação desses conjuntos veio a redefinir um novo patamar de ocupação do espaço da cidade, “enquanto o Castelo Branco foi situado a uma distância de 5 km, numa linha reta até o Centro da cidade, os novos conjuntos foram situados em torno de 7 km” (LAVIERI; LAVIERI, 1999, p. 47). Além da periferização, estes conjuntos foram entregues a população com um “baixo nível de infraestrutura, como a falta de pavimentação, transportes urbanos coletivos precários, falta de saneamento básico e precário abastecimento de água” (CAVALCANTI, 1999, p. 28).

O modelo periférico de expansão, potencializado pelo BNH, promoveu um processo de seletividade e estratificação social, fomentado pelos seus próprios agentes. No caso da capital paraibana, os conjuntos habitacionais produzidos pela Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) contemplaram uma clientela de menor poder aquisitivo, concentrando-se, principalmente, no eixo sudeste da cidade de João Pessoa. Essa Instituição foi “o maior indutor da expansão horizontal da cidade de João Pessoa nessa direção, e o maior produtor de habitação popular nesse período, e que, por conseguinte, representa o Estado” (LEITE, 2014, p. 19).

A retomada dos investimentos do BNH, a partir da segunda metade da década de 1970, pode ser relacionada a dois episódios, de caráter interno e externo. Em relação aos acontecimentos da política interna, o ano de 1975 coincidiu com “o início da política de distensão, sendo financiadas 44.584 unidades habitacionais, quase sete vezes o número de casas financiadas no ano anterior” (PERUZZO, 1984, p. 108). O referido autor especulou que esse incremento no referido ano representou uma das respostas do governo militar à derrota eleitoral sofrida em 1974, ou seja, uma forma de melhorar sua imagem frente às classes de baixa renda que representavam a maioria da população. No que tange aos elementos da política externa, em decorrência da crise econômica internacional deflagrada em 1973, também conhecida como crise do petróleo, o Brasil ingressou em sucessivos anos

de recessão econômica após o episódio conhecido como “milagre econômico”. Nesse mesmo ano, “[...] houve o lançamento do mais importante e volumoso programa habitacional até então: o Plano Nacional de Habitação Popular, gerido no âmbito do Banco Nacional de Habitação – BNH.” (BASTOS, 2012, p. 59).

Em meio à política nacional de expansão econômica vivenciada nos primeiros da década de 1970, promoveu-se um maior impulso ao crescimento da cidade, sobretudo, em suas áreas mais valorizadas com participação determinante dos recursos do SFH. Agravou-se a desigualdade presente na constituição do espaço urbano da capital paraibana. Por outro lado, o fato de a população não ter acesso aos empregos ou rendimentos necessários para permanecer dignamente nas cidades, nem aos bens e serviços públicos essenciais, fomentou a extensão da crise urbana. Na medida em que as atividades econômicas continuaram a crescer e se diversificar sem promover um processo de distribuição de renda, a população em geral tornou-se mais vulnerável ao empobrecimento e observou a degradação de suas condições de existência.

Cabe ressaltar que, a partir dos anos 1960, num movimento de intensa aceleração da população nas cidades e em função da política urbana centralizada do Governo Federal, a especulação imobiliária passou a impulsionar os investimentos e, conseqüentemente, as distorções na ocupação dos espaços urbanos. Tornou-se mais oneroso para as camadas populares permanecerem dignamente nos centros urbanos. Embora houvesse um crescente processo de valorização do solo, a população de baixa renda da capital paraibana ainda dispunha da possibilidade de “localizar-se nas áreas internas do anel rodoviário, em grande parte, inclusive, nas franjas dos bairros nobres, beneficiando-se dos serviços ali implantados e da possibilidade de encontrar, próximos ao local de moradia, empregos domésticos e pequenos biscates” (LAVIERI; LAVIERI, 1999, p. 44).

As estratégias das políticas habitacionais brasileiras consistiram, basicamente, em “reduzir consideravelmente os investimentos para as famílias de baixa renda e aumentar substancialmente as aplicações no chamado mercado médio” (AZEVEDO; AZEVEDO, 1982, p. 130). Os referidos autores destacam a opção dos COHABs em privilegiarem as famílias com rendimento mensal entre três e cinco salários mínimos, cifras que fazem parte do universo das moradias populares como um todo, ou seja, direcionadas para famílias com rendimento mensal entre zero e cinco salários mínimos. De modo geral, as famílias com a renda familiar até



três salários mínimos estiveram, praticamente, ausentes da política habitacional promovida pelo BNH.

Em decorrência da crise econômica deflagrada a partir da segunda metade da década de 1970, a possibilidade de insurgência de conflitos sociais, inclusive com reivindicações por moradias, o BNH passou por um processo remodelação de sua política habitacional com relação às camadas populares. A partir de 1979, o BNH, em nível nacional, mudou sua atuação em face da criação do Programa de Erradicação de Sub-Habitação, direcionado ao incentivo da autoconstrução de moradia populares nos aglomeramentos subnormais. No caso de João Pessoa, na década de 1980, a atuação do BNH continuou a se concentrar nos programas de construção de conjuntos habitacionais em regiões periféricas cada vez mais distantes do centro. Nesse período ocorreu a construção do maior número de unidades habitacionais em conjuntos da história de João Pessoa — um total de 8.492 unidades — mesmo que abaixo das metas proteladas. Em continuidade ao modelo de execução da política habitacional direcionado às camadas populares, os novos conjuntos consolidaram a linha de expansão na região sudoeste, ao longo do anel rodoviário - Conjunto dos Bancários, Radialistas, Esplanada, Anatolia, Grotão e Bairros das Indústrias (LAVIERI; LAVIERI, 1999, p. 51), se distanciando da região central da cidade.

Ainda na direção sudoeste, iniciou-se a ocupação para além da faixa que contorna a rodovia federal (BR), em face da implantação do Conjunto Mangabeira I, localizados em terras pertencentes ao Estado da Paraíba e construído pela CEHAP. Esse conjunto destoou-se “bastante dos demais, seja pelo seu porte bem acima dos restantes (3.238 unidades), seja por sua localização, formando a dianteira para a ocupação de uma área litorânea até então não atingida” (LAVIERI; LAVIERI, 1999, p. 51). Acentuaram-se o processo de periferização da capital paraibana, ao mesmo tempo em que foram entregues à população em condições muito precárias de infraestrutura urbana.

Do ponto de vista quantitativo, segundo Bonduki (2008, p. 73), a ação desempenhada por esse sistema foi bastante expressiva, tendo sido construídas cerca de 4,3 milhões de unidades novas no período de existência do BNH (1964-1986) — 25% da produção de moradia ocorrida nessa época. No caso de João Pessoa, onde se concentraram a maioria das unidades construídas por este programa, entre os anos de 1968 a 1983, a cidade foi contemplada por um total de

17.965 unidades habitacionais (LAVIERI; LAVIERI, 1999, p. 64). No entanto, os escassos e, ao mesmo tempo, desiguais investimentos em infraestrutura urbana de saneamento e pavimentação promovidos pelo SFH nos conjuntos habitacionais, voltados às camadas populares, originaram um acentuado contraste entre áreas nobres e as periferias, entres os novos vazios urbanos e as áreas ocupadas.

Como já mencionado, o BNH teve êxito no aspecto quantitativo, mas não atingiu a real demanda habitacional no país, na medida em que não interferiu nas causas que contribuía para que as classes historicamente oprimidas tivessem dificuldades para encontrar uma moradia digna. A especulação imobiliária atingiu, a partir dos anos 1970, consideravelmente as cidades médias e metrópoles brasileiras, reduzindo severamente as alternativas habitacionais de amplos segmentos das camadas populares (AZEVEDO, 1988, p. 13). Num sistema de mercado privado do solo e da moradia, “o valor da moradia nem sempre é medido em termos de uso como abrigo e residência, mas em termos de quantia recebida no mercado de troca, que pode ser afetada por fatores externos, como a especulação” (HARVEY, 1980, p. 119).

Isto posto, não podemos vislumbrar a questão habitacional apenas como um problema quantitativo, sendo preciso compreender que o acesso à moradia envolve diversas dimensões, econômicas, políticas, do trabalho, do cotidiano e no campo ideológico, ou seja, sobre como garantir efetivamente o direito não só à moradia, mas também à cidade, aos benefícios advindos da vida urbana, considerando em determinada conjuntura, as limitações que são impostas pela necessidade da produção e reprodução do capital.

Em síntese, a intervenção do Estado no provimento de políticas sociais, a exemplo do Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), da Fundação Casa Populares (FCP) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), expôs um dos pilares da política desenvolvimentista, que, nesses casos, se direcionaram com mais ênfase para atender aos interesses do capital, em especial, à indústria da construção civil, do que aos reclamos das camadas historicamente desabrigadas ou em condições precárias de habitação. No entanto, em face desse novo modelo de habitação, o lar da família operária transformada em proprietária tornou-se supostamente num pequeno mundo protegido de todos os infortúnios do capital.

Neste sentido, cabe reafirmar que a política habitacional brasileira executada a partir de 1964 promoveu transformações socioespaciais determinantes na

configuração da capital paraibana, ao tempo em que privilegiou setores da classe média com os maiores volumes de recursos do SFH e, por outro lado, concentrou os conjuntos habitacionais direcionados às camadas populares em regiões periféricas da cidade.

### 3.1.3 O enfraquecimento do Estado desenvolvimentista

A recessão econômica que se seguiu nos anos 80 e 90, “quando as taxas de crescimento demográfico superaram as do crescimento do PIB, fazendo com que a evolução do PIB *per capita* fosse negativa na década de 1980” (MARICATO, 2001, p. 25, grifo da autora), trouxe forte impacto social e ambiental, especialmente nas cidades brasileira, agravando a crise urbana e tornando o meio urbano cenário principal para a concentração de pobreza.

Desde o final da década de 1970<sup>88</sup>, numa conjuntura de grande crise em face da dívida externa no Brasil, os economistas dos países ricos conseguiram redefinir, em termos neoliberais, seus preceitos econômicos impostos aos países em desenvolvimento. A ideologia neoliberal voltada para esses países tornaram-se hegemônica, expressando-se pelo que ficou conhecido como Consenso de Washington, mas que Bresser-Pereira (2006, p. 17) preferiu denominar por ortodoxia convencional<sup>89</sup>.

O pensamento neoliberal tratou de tornar o desenvolvimentismo uma expressão depreciativa, identificando-o como sinônimo de populismo ou de irresponsabilidade em matéria de política econômica, representando uma reação teórica e política ao Estado intervencionista. A deflagração da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, ante a crise do petróleo, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinou, pela

---

<sup>88</sup> Nesse momento, iniciou-se a pressão, pelos países centrais, para a abertura dos mercados dos países periféricos, contexto em que a grande burguesia brasileira não logrou resistir por muito tempo à pressão vinda do centro do sistema mundial, resultando na alternância entre estagnação e crescimento econômico fraco nas décadas de 1980 e de 1990 e a perda de posição da burguesia brasileira na economia nacional” (BOITO JÚNIOR, 2012, p. 2).

<sup>89</sup> Segundo Bresser-Pereira, “a ortodoxia convencional é, portanto, a partir da segunda metade do século XX, a versão *laissez faire* que foi dominante no século anterior. Ignorando que o tamanho do Estado cresceu em termos de carga tributária e em termos de grau de regulação exercida sobre o mercado como decorrência do aumento da dimensão e da complexidade das sociedades modernas, e desprezando que um Estado forte e relativamente grande é condição para um mercado forte e competitivo, a ortodoxia convencional é a reação prática contra esse crescimento do aparelho do Estado” (2006, p. 17).

primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 7).

Em decorrência da recessão econômica, a elevação dos índices de desemprego, a inflação e a queda dos níveis salariais que assolaram as décadas de 1980 e, especialmente 1990, ocorreu grave redução na capacidade de financiamentos habitacionais, com interrupção das políticas públicas federais por parte do governo federal e diminuição de investimentos por parte do mercado. Com o fim do BNH e a redemocratização do Brasil, “ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou existir uma política nacional de habitação” (BONDUKI, 2008, p. 75).

A partir de então, “o que se seguiu foi uma maratona de reformulações nos órgãos responsáveis pela questão habitacional e urbana que não obteve êxito” (LUCENA, 2014, p. 75). Entre a extinção do BNH, em 1986, e a criação do Ministério das Cidades (MCidades), no primeiro governo Lula, o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas distintas<sup>90</sup>, configurando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema (BONDUKI, 2008, p. 74).

### **3.1.4 A política habitacional pós-BNH e a intensificação da pobreza urbana em João Pessoa**

Durante as décadas de 80 e 90, as periferias das grandes cidades cresceram mais do que os núcleos centrais, momento em que se agravou no Brasil a concentração de renda, implicando em um aumento relativo da pobreza urbana (MARICATO, 2002, p. 25). Além disso, a autora ressalta que o crescimento das cidades de porte médio, com população de 100 mil e 500 mil habitantes, ocorreu “a

---

<sup>90</sup> O que se seguiu à extinção do BNH foi uma grande confusão institucional gerada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional em específico. Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), fundado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, por fim, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). Além disso, as atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por diversos órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

taxas maiores do que as das metrópoles (4,8% contra 1,3%)” (2002, p. 25).

Frisa-se que foi a partir da década de 1970 que ocorreu a aceleração do processo de favelização na cidade de João Pessoa. As políticas estatais voltadas para o provimento da moradia popular mostraram-se insuficientes para barrar o crescimento de aglomeramentos humanos subnormais. Cavalcanti destaca que, com base nos dados recolhidos da Fundação Instituto de Planejamento da Paraíba (FIPLAN), “no início da década de 70 foram computados 1.174 habitações em áreas de favelas. E mais, se em 1960 quase inexistiam, em 1970 havia 16 favelas, em 1980 eram 31 e em 1982 já somavam 41 favelas em João Pessoa” (1999, p. 29). Segundo a referida autora, parte desta população era de inadimplentes dos conjuntos do BNH, retornando as áreas de favelas.

O período entre os anos 1972 e 1983, João Pessoa vivenciou a intensificação do processo de urbanização devido à duplicação da área da cidade e do crescimento, em 78,32%, do número de habitantes, em especial, das camadas de renda mais baixa, que passaram a corresponder um quinto da população total (OLIVEIRA, 2006, p. 120). Oliveira destacou que, na década de 80, João Pessoa passou por um processo de desconcentração do uso do solo com o surgimento de novos subcentros de comércio e serviços e a criação de polos geradores de tráfego nos bairros mais tradicionais próximos ao centro ou nos conjuntos habitacionais criados por meio do BNH, construídos, especialmente, nas regiões sul, sudeste e sudoeste (2006, p. 139).

Diante do agravamento do problema habitacional no espaço urbano, que marcou as décadas de 80 e 90, intensificou-se a necessidade de uma intervenção governamental em parceria com a sociedade organizada. Para fazer frente à situação, vários municípios e Estados, além da própria união criaram programas habitacionais financiados com fontes alternativas, em particular, recursos orçamentários, abrindo-se, assim, “uma nova fase na política habitacional no Brasil, que denominou de pós-BNH” (BONDUKI, 2008, p. 77). A partir deste período, os programas habitacionais alternativos passaram a ter incidência bem superior ao sistema convencional. Entre os programas, podemos citar o Programa Nacional de Multirões Comunitários, tal como seus antecessores, o PROFILURB, PRÓ-MORAR e João de Barro, voltado para famílias de renda inferior a três salários mínimos.

Antes mesmo do fim do BNH, durante o Governo de Wilson Braga, no Estado da Paraíba, eleito em 1983, foi criada a Fundação Social de Apoio ao Trabalho

(FUNSAT), a qual, sob a coordenação da primeira dama, Lúcia Braga, passou a implementar uma série de ações na área habitacional, em paralelo aos programas convencionais. Esses projetos caracterizaram-se pela “urbanização das favelas e programas habitacionais com investimentos modestos, utilizando principalmente a taipa como material de construção e o mutirão como forma de trabalho, o que tinha como resultado habitações de padrão bastante precário” (LAVIERI; LAVIERI, 1999, p. 52).

Em vista da experiência pioneira realizada pelo governo do Estado da Paraíba, na gestão de 1983, algumas experiências independentes e sem vinculação com a política oficial do BNH foram promovidas na construção de moradias para a população pobre como, por exemplo, o Projeto João de Barro – Programa Habitacional de Autoconstrução, caracterizado pela autoconstrução em regime de mutirão (CAVALCANTI, 1999, p. 30). No caso João Pessoa, a implementação desses programas se deram em duas conjunturas de governo diferentes. Enquanto em 1979, em virtude do PROMORAR, o governado do Estado da Paraíba não tinha utilizado os recursos para urbanizar favelas, mas para a implantação de conjuntos habitacionais periféricos, como o Conjunto dos Grotões, em 1983, foi dada ênfase à urbanização de favelas (CAVALCANTI, 1999, p. 30-31).

A Caixa Econômica Federal (CEF) passou a atuar, a partir de 1986, em diversas frentes de ação, especialmente, por meio da concessão de financiamentos para a construção de moradias pelos setores públicos e pelos setores privados, bem como concedendo crédito direto aos cidadãos. No caso de João Pessoa, os empreendimentos financiados pela CEF, com recursos da poupança e do FGTS, promoveram “a produção de edificações de diferentes padrões construtivos, localizados em várias áreas da cidade (Tambaú e Bancários), com status sociais distintos, uma vez que também se destinavam a um público de maior poder aquisitivo” (LEITE, 2011, p. 23).

Importa mencionar que, após a Constituinte de 1988, ocorreu progressiva transferência de atribuições para os Estado e Municípios, isto é, os três entes federativos (União, Estados e Municípios) passaram a ser responsáveis pelo provimento de políticas habitacionais. O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo

equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população de baixa renda, acentuando-se a tendência de “descentralização dos programas habitacionais”. (BONDUKI, 2008, p. 77)

Tendo em vista a competência dos entes municipais na execução de políticas habitacionais, a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) desenvolveu, em 1997, ações predominantemente por meio do programa “É pra morar”, que agiu, sobretudo, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). De acordo com Vale e Garcia (2008), o referido programa habitacional foi projetado para contemplar a necessidade habitacional de pessoas de baixa renda, que se encontravam em precárias condições de habitação (sem moradia, habitando em áreas de risco ambiental, regiões insalubres, dependendo de abrigos provisórios etc.). Segundo a autora, as precárias condições de construção das unidades habitacionais promovidas pelo Programa, somadas à falta de investimentos públicos posteriores, bem como à informalidade nas relações de trabalho, as quais se encontravam inseridas nas famílias, mostraram como essa parcela das camadas populares foram, de fato, empurradas para a periferia, sem a existência de mínimas condições para a sua sobrevivência nas novas habitações, assim como no espaço urbano de modo geral.

Em seguida, os programas “Habitar Brasil” e “Morar Melhor” tiveram como objetivo proporcionar a construção, reconstrução e melhoria de unidades habitacionais das famílias, com renda de até três salários mínimos, que moravam de forma precária. Estes programas, por meio de recursos orçamentários, financiaram a produção de moradias e a urbanização de favelas. Os três referidos programas contemplaram cerca de 1168 famílias em João Pessoa, em face da construção de unidades habitacionais, em diferentes bairros da cidade (VALE; GARCIA, 2008). No entanto, reforçou-se ainda mais “a grave violação ao direito à moradia adequada, fruto de ações frequentes do Poder Público Municipal e Estadual, de deslocamento da população (sem-teto e de área de risco) para a periferia da cidade” (LEITE, 2011, p. 25).

Importa destacar que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorreu uma retomada dos financiamentos com base nos recursos do FGTS para habitação e saneamento, e também foram criados os programas Carta

de Crédito<sup>91</sup>, Pró-Moradia<sup>92</sup> (que continuaram no início do primeiro governo Lula) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>93</sup>. No entanto, permaneceu ou até mesmo se agravou a característica de privilegiar as camadas de renda média, sabendo-se que, em todo o período do governo FHC, 78,84% do total de recursos foram direcionados às famílias com renda superior a cinco salários, e somente 8,47% foram destinados para a população de baixíssima renda, parcela mais vulnerável ao problema habitacional (BONDUKI, 2008, p. 80).

Entre o ano de 1999 e 2002, a execução do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em João Pessoa, garantiu certa diversidade locacional aos seus empreendimentos, devido à maior variação da faixa de renda do público alvo, pois se destinou a uma população com renda de até seis salários mínimos, envolvendo bairros como Tambauzinho, Bairros dos Estados e Miramar, porém a região sudeste continuou sendo eleita como área preferencial para a construção das habitações populares (LEITE, 2011, p. 25). Devido às exigências da CEF, as construções realizadas pelo PAR possuíam qualidade, no seu aspecto construtivo, mas suas produções não promoveram grandes transformações na paisagem urbana da cidade por terem produzido conjuntos verticais de pequeno porte, pulverizados no tecido urbano.

Antes mesmo do início do governo “Lula”, ainda em 2000, por iniciativa do Instituto Cidadania, organização vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT), partido que pode ser considerado de centro-esquerda (ZUCCO; POWER, 2009, p.

---

<sup>91</sup> O programa Carta de Crédito “era voltado para a população com renda familiar de até 12 salários mínimos e que previa o crédito direto ao cidadão para aquisição de habitação nova ou usada, ampliação e melhoria de habitação existente, construção de moradia ou aquisição de lotes urbanizados para construção, bem como compra de material de construção com recursos do FGTS” (SOUZA, 2005, p. 78). De acordo com Maricato, “até mesmo a Carta de Crédito, prevista inicialmente para as faixas de rendas mais baixas apresentou problemas de viabilização devido a um problema pouco considerado: a proporção de imóveis populares (de baixo preço) legalizados era muito pequena e o empréstimo (feito com recursos do FGTS) exigia, como era correto em relação aos titulares do fundo, a documentação legal do imóvel” (1998, p. 7).

<sup>92</sup> O programa Pró-Moradia, financiado com recursos do FGTS e contrapartidas estaduais e municipais e estaduais, previa a concessão de financiamentos a estados e municípios, na qualidade de mutuários, para projetos destinados a famílias com renda de até 3 salários mínimos, que viviam em moradias inadequadas, por condições de falta de segurança ou de insalubridade. Exigia, como condição para participação no programa, a comprovação da capacidade de pagamento/endividamento do mutuário (estado ou município), o adimplemento de compromissos anteriormente assumidos para com o FGTS e a disponibilidade de recursos para a contrapartida exigida, que varia de 10 a 20% do investimento” (SOUZA, 2005, p. 75-76).

<sup>93</sup> Segundo Bonates, “o Programa de Arrendamento Residencial, também conhecido como *leasing* habitacional, é um programa de iniciativa do governo federal, que produz conjuntos habitacionais de melhor padrão construtivo para a classe de renda média baixa, cujas unidades são arrendadas por um período de 15 anos” (2007, p. 86).



228), alguns dos atores nacionais ligados ao tema da reforma urbana foram convidados para traçar uma estratégia que pudesse equacionar o problema habitacional no país. Resultou-se na formulação do “Projeto Moradia”. Esse projeto envolveu um conjunto de iniciativas promovidas pelo Instituto para que especialistas criassem sub-projetos de desenvolvimento temáticos que articulassem a promoção da inclusão social, com o incentivo ao crescimento econômico e à geração de empregos. Objetivou-se transformar a moradia numa prioridade nacional, proporcionando a todo cidadão brasileiro moradia digna. Partia-se do pressuposto que a permanência de um elevado déficit habitacional, concentrado nas populações de baixa renda, após décadas de política habitacional, ilustrava o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema habitacional e urbano.

A lógica do Projeto Moradia estava fundada na "aproximação ou redução da diferença entre os valores de financiamento e a capacidade de pagamento da população, visando a diminuir o investimento global, a fim de equacionar problemas e recursos orçamentários para atender a população mais pobre" (BONDUKI, 2008, p. 95). Ocorre que para diminuir os valores do financiamento de moradias populares é necessário criar mecanismo de controle da especulação imobiliária, sobretudo, nas regiões que serão contempladas por investimentos públicos.

Em vista da competência comum entre os entes federativos, no que tange ao provimento da moradia preconizada na Constituição Federal, a estratégia geral do Projeto Moradia partia do entendimento de que para enfrentar a problemática habitacional era indispensável reunir os esforços dos três níveis de governo, em face do Sistema Nacional de Habitação que articularia, do ponto de vista institucional e financeiro, todos os órgãos públicos voltados para construção habitação de social.

Nos primeiros meses do governo Lula, em 2003, foi dada continuidade aos programas implementados pelas gestões anteriores, além de ter criado o Crédito Solidário<sup>94</sup>. Ocorre que os programas Carta de Crédito e PAR, financiados respectivamente pelo FGTS e pelo FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), eram

---

<sup>94</sup> Nas palavras de Bonates, o Crédito Solidário “é um financiamento que se destina ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias organizadas em grupos assim como o Carta de Crédito Associativo; no entanto o público-alvo e as características de funcionamento são diferentes. O Crédito Solidário se destina a uma população de menor poder aquisitivo que a do Associativo, isto é, atende preferencialmente àquelas famílias que apresentam renda bruta mensal variando entre um e três salários mínimos. São também admitidas famílias que apresentam até cinco salários mínimos, porém em menor proporção. Já os recursos com o Crédito Solidário são provenientes do FDS” (2007, p. 78).

de formato neoliberal, desenvolvidos com a parceria privada e direcionados para a população cujo problema da habitação podia ser resolvido pelo mercado imobiliário, tendo em vista que se destinaram para a população de classe média (BONATES, 2007, p. 101). Por outro lado, a intervenção estatal que atendia à parcela da população com renda abaixo de três salários mínimos se dava em decorrência dos programas alimentados pelo OGU, como o Habitar-Brasil, Morar-Melhor e o PSH, (Plano de Subsídio a Habitação de Interesse Social) com participação dos governos estaduais e municipais.

No caso de João Pessoa, a partir de 2003, ampliaram-se o atendimento à população de menores rendimentos. A implantação dos conjuntos do PAR foi sendo substituída por uma produção concentrada na região sudeste, especialmente nas franjas da malha urbana, onde o custo do solo era baixo (BONATES, 2007, p. 100). Embora o processo de periferização o aproximasse do modelo executado pelo BNH, houve, contudo, um impacto reduzido na conformação do espaço urbano em razão da pequena dimensão dos empreendimentos, seguindo as exigências do próprio programa.

Importa observar que no ano de 2005, a Secretaria Municipal da Habitação Social (SEM HAB) foi criada pelo município de João Pessoa, com o objetivo de reunir num espaço institucional especializado estratégias para lidar com o problema habitacional na cidade. Esse ente municipal, por meio da SEM HAB, contribuiu de sobremaneira para a produção habitacional, em grande escala, na cidade de João Pessoa, produzindo 1.336 novas unidades, em um único conjunto habitacional, na região sudoeste da cidade, no ano de 2006, em face do Conjunto Habitacional Gervásio Maia, situado no bairro de Gramame, dando continuidade a uma produção horizontal homogênea e com baixo padrão arquitetônico (LEITE, 2011, p. 26).

No nível estadual, a Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) continuou sendo responsável pela produção habitacional, e permaneceu seguindo o modelo periférico de construção dos novos conjuntos habitacionais na direção sudeste da capital paraibana (BONATES, 2007, p. 180-181). Intensificou-se, na cidade, um modelo de desenvolvimento urbano desigual e excludente, onde a periferia continuava a ser o principal alvo dos empreendimentos habitacionais populares promovidos pelo Estado.

Em síntese, é possível dizer que a política habitacional no Brasil entre o final do BNH, em 1986, até meados da década de 2000, especialmente nos anos finais

da gestão FHC (1995-2002), não ocupou um papel de destaque na agenda política nacional, reservando um tímido volume de investimento e subsídios estatais no provimento de moradias às camadas de baixa renda. Não obstante, conforme observado nos parágrafos anteriores, a construção de grandes conjuntos habitacionais que antecederam o Programa Minha Casa Minha Vida envolveu elementos semelhantes ao BNH, isto é, o incentivo ao padrão de crescimento periférico, não envolvendo os beneficiários dessas políticas à vida urbana consolidada.

### 3.2 – NEODESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA EM FACE DA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O "Minha Casa Minha Vida" trata-se de um programa que simboliza imensa ruptura em relação às intervenções estatais pretéritas, que predominaram a partir do fim do BNH, em 1986, particularmente por trazer a questão da habitação para o centro da agenda governamental, pela amplitude da intervenção, pelo volume de recursos aplicados e por viabilizar o acesso à moradia pelos setores de mais baixa renda, historicamente secundarizados dos financiamentos, para aquisição da casa própria. Criado durante o penúltimo ano do governo Lula, o programa continua sendo implementado pelo governo Dilma, ensejando uma convergência de interesses entre as camadas populares, que têm dificuldade para se inserir formalmente no mercado imobiliário, e os setores privados ligados ao ramo da construção civil<sup>95</sup>.

Levando em consideração a implantação da primeira fase<sup>96</sup> do PMCMV em João Pessoa<sup>97</sup>, importa refletir de que modo essa política habitacional contribui para a consolidação do direito à moradia enquanto sinônimo da propriedade privada e símbolo de *status* e ascensão social, em que medida intervém na produção do espaço urbano e no direito à cidade. Todas estas reflexões concorrem para que se demonstre o PMCMV como a opção central do Estado Brasileiro na garantia do acesso à moradia digna, em detrimento de outras formas de intervenção na questão urbana também consagrada pelo ordenamento jurídico brasileiro que possibilitariam a relativização do caráter absoluto da propriedade privada<sup>98</sup>. A título ilustrativo e reflexivo, o último item deste tópico, ao se referir à prioridade das mulheres chefes de família no acesso às unidades habitacionais do PMCMV, expõe a relação intrínseca entre o Estado, a propriedade privada e a família, assim como a suposta funcionalidade social do direito burguês, que propõe medidas distributivas sem

---

<sup>95</sup> Nas palavras de Armando Lamarca, "o PMCMV é um programa do governo que nasceu para injetar recursos no país, girar a economia. Não nasceu apenas para diminuir o déficit habitacional. Juntou uma coisa a outra" (Representante do MNLN, entrevista concedida em 29 de abril de 2014)

<sup>96</sup> Entre os anos de 2009 e 2011, últimos anos do governo Lula. No âmbito deste trabalho, levou-se em conta os residenciais voltados às camadas de baixa renda.

<sup>97</sup> Em face dos resultados divulgados pela "Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida", realizado pelo IPEA em parceria ao Ministério das Cidades.

<sup>98</sup> Nas palavras de Silva e Alcântara, "o fenômeno urbano brasileiro, apropriado pelo modo de produção capitalista, vem promovendo uma realidade segregadora para grande maioria de brasileiros que vivem nas cidades, ainda que coexistam dispositivos progressistas na legislação pertinente à matéria urbanística" (2014, p. 24).

atingir a hegemonia do sistema capitalista vigente no Brasil.

A pesquisa em tela vem sendo desenvolvida com base na perspectiva sociojurídica, haja vista que o PMCMV representa o principal instrumento de minimização do déficit habitacional vigente, num cenário em que milhões de brasileiros e brasileiras vivem em aglomerados subnormais ao mesmo tempo em que milhões de domicílios permanecem vagos, isto é, prédios construídos, porém não habitados. A complexidade do fenômeno de urbanização, bem como sua importância sociopolítica, clama por uma pesquisa interdisciplinar, na qual a dimensão jurídica do processo precisa ser devidamente reconhecida, discutida e analisada, em face da combinação dos enfoques da Sociologia Urbana e da Sociologia Jurídica (FERNANDES, 2007b).

Importa mencionar que a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) demonstrou a relação intrínseca entre o meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social e questões demográficas no que tange a problemática habitacional. Este espaço deu origem a Declaração de Istambul, documento assinado no Brasil em 1996, momento em que a moradia ainda não se encontrava entre os direitos sociais fundamentais expressos na Constituição de 1988. Deste modo, é possível dizer que a indicação e a participação do Brasil como relator da Agenda do Habitat na parte referente ao direito à moradia influenciou a inclusão deste no rol dos direitos fundamentais sociais expressos no art. 6º da Carta Magna, em decorrência da Emenda Constitucional nº 26/2000.

O reconhecimento expresso da moradia na Constituição brasileira representa mais um incentivo moral que de fato uma conquista para as camadas populares que, independente desse avanço legislativo, permanecem tendo dificuldades para sobreviver nos centros urbanos. Essa afirmação não se dá pelo fato do direito à moradia ter eficácia limitada, ou seja, não ser autoaplicável. Ocorre que a luta pela universalização do acesso à moradia digna depende do enfrentamento ao processo de urbanização que se desencadeia em face do modo de produção capitalista.

Ao longo da história, a moradia não precisou ter status constitucional ou ser incluída em algum tratado internacional para ser relevante na vida dos seres humanos. Ainda assim, pode-se afirmar que esse marco legislativo foi merecidamente festejado pelos movimentos sociais de moradia, acadêmicos e políticos de esquerda tendo vista o suporte institucional que o reconhecimento do direito à moradia pode alcançar no âmbito judiciário e executivo. Por outro lado, foi

também festejado, embora por motivações bastante distintas, pelo ramo da construção civil que passou a ter mais expectativas de acesso aos recursos públicos demandados para executar a política habitacional que, a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, é respaldada pelo documento jurídico mais importante do país.

Optamos, no presente estudo, por contextualizar o surgimento do PMCMV ao reconhecimento de uma frente política denominada neodesenvolvimentista<sup>99</sup>, contexto político que apresentava algumas semelhanças com o período desenvolvimentista e populista. Ao contrário da visão de Estado mínimo, apático às intervenções estatais, na economia e nas políticas sociais, conforme defendido pelo Consenso de Washington, o estágio de desenvolvimento produtivo brasileiro não permitia a existência de um Estado-empresário e de um protecionismo de mercado interno nos moldes do passado. Ainda assim, os Estados deviam ser "centros coordenadores das decisões econômicas, mediante a explicitação de objetivos nacionais e prioridades sociais, e indicação mais ou menos precisa das formas de alcançá-las" (FURTADO, 1979, p. 256).

Importa destacar as diferenças do neodesenvolvimentismo com o desenvolvimentismo do período 1930-1980, o que justifica o uso do prefixo "neo" e não o uso da mesma categoria para se referir ao contexto em que foi lançado o PMCMV. Neste ponto, concordamos com Boito Jr. ao afirmar que o neodesenvolvimentismo representou o desenvolvimentismo em meio ao capitalismo neoliberal, do qual podemos destacar cinco diferenças: (i) os índices de crescimento econômico a partir de 2004, embora tivessem sido muito maiores do que aqueles ocorridos na década de 1990<sup>100</sup>, foram bem mais modestos do que os propiciados pelo velho desenvolvimentismo<sup>101</sup>; (ii) o mercado interno apresentou uma

---

<sup>99</sup> O momento de origem do PMCMV contribuiu para o reconhecimento da frente neodesenvolvimentista por envolver uma base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda ocorridos a partir dos últimos anos do governo Lula e dado continuidade no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 34). Segundo Feitosa, "a ideia de neodesenvolvimentismo brasileiro remete às novas estratégias nacionais de crescimento econômico e de fortalecimento da competitividade do país no contexto mercado global" (2013, p. 114).

<sup>100</sup> O IBGE apontou que, "entre 2001 e 2010, o crescimento anual médio foi de 3,6%, acima do registrado na década anterior – entre 1991 e 2000 –, quando o PIB a preços de mercado cresceu, em média, 2,6%" Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/pib-brasileiro-tem-crescimento-de-75-e-registra-a-maior-alta-dos-ultimos-25-anos/>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

<sup>101</sup> Na década de 70, "o país cresceu mais de 10% ao ano sem, no entanto, diminuir a vulnerabilidade a choques externos, como se viu na crise do petróleo de 1973/78". Disponível em:

importância menor, tendo em vista que manteve a abertura comercial herdada de Collor e de FHC; (iii) a política de desenvolvimento do parque industrial nacional apresentou relevância menor; (iv) o Brasil reaproximou-se da função primário-exportadora na divisão internacional do trabalho; (v) percebeu-se menor capacidade distributiva da renda e o novo desenvolvimentismo foi comandado por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir enquanto força social nacionalista e anti-imperialista. Todas essas cinco características, que se encontraram estreitamente vinculadas umas às outras, fizeram do neodesenvolvimentismo "um programa muito menos ambicioso que o seu predecessor e tais características advêm do fato de o neodesenvolvimentismo ser a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal" (BOITO JR., 2012, p. 23).

A concepção de desenvolvimento<sup>102</sup>, que também envolve a promoção de políticas sociais e não apenas o incentivo ao crescimento das forças produtivas, congrega em si uma perspectiva de transformação dirigida e não mera ação espontânea, "algo de vontade, esperança, engajamento e programação" (FEITOSA, 2013, p. 114). É possível relacionar a incorporação das ideias de aumento de bem-estar, de satisfação das necessidades primárias e secundárias e da melhoria das condições de vida advindas à admissão do "desenvolvimento" ao catálogo dos direitos humanos, sendo declarado, pela Resolução 41/128, de 1986, da Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo na pessoa o participante ativo e o principal beneficiário do desenvolvimento (FEITOSA, 2013, p. 115).

Com base nos elementos que caracterizavam o neodesenvolvimentismo no segundo mandato do presidente Lula, o lançamento do PMCMV contribuiu com dois elementos essenciais para a conformação dos objetivos dessa frente. O crescimento econômico em meio ao incremento do capitalismo e a promoção de uma relativa transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal presente na produção do espaço urbano. Tratou-se de "uma espécie de hibridismo de Estado, desenvolvimentista e neoliberal"

---

<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxhtml.shtm>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

<sup>102</sup> Cabe estabelecer, de acordo com Feitosa, as diferenças entre "desenvolvimento e desenvolvimentismo, representando este um conjunto de ações econômicas, mais próximas às políticas nacionalistas, comuns na história recente da América Latina e do Brasil, que experimentou períodos desenvolvimentistas com Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e os governos militares. [...] a partir do governo Lula, a gestão da política econômica tem oscilado entre ações plurais, que levam ao desenvolvimento, e programas marcadamente neodesenvolvimentistas" (2013, p. 114).

(MARICATO, 2013, p. 8).

Frisa-se que, mesmo em meio à crise que o capitalismo passou a enfrentar a partir de 2008, o Estado brasileiro adotou uma política econômica anticíclica. Em outras palavras, diferentemente das gestões de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu um aumento substancial dos investimentos estatais em políticas públicas, a exemplo do MCMV que, ao mesmo tempo, envolve a questão habitacional e ainda permite um relevante incentivo à indústria da construção civil, controlada, em sua maioria, pela burguesia nacional, porém, inserida ao capital financeiro.

Na relação com o ordenamento jurídico, importa destacar que a materialização do PMCMV está fundamentada e promove efeitos que estão previstos na atual Constituição Brasileira, especialmente no que tange a três preceitos expressos no texto original, sejam eles, a participação do Estado no desenvolvimento<sup>103</sup>, o incentivo estatal ao provimento da moradia<sup>104</sup> e o compromisso com o fortalecimento do sistema econômico capitalista<sup>105</sup>.

Em primeiro lugar, cumpre reafirmar que a previsão do programa PMCMV não está fundamentada apenas na efetivação do acesso à moradia. Antes mesmo da previsão constitucional desse direito, o Estado já reconhecia a necessidade de intervenções no mercado imobiliário, levando em consideração a dificuldade das camadas populares em obterem, formalmente, o acesso à moradia digna. Acima de tudo, trata-se de uma necessidade central para a reprodução e produção do capital que as massas de trabalhadores estejam devidamente abrigadas e possam servir às forças produtivas.

Além disso, cabe reafirmar que o reconhecimento da questão habitacional e a implantação de políticas públicas sociais, desde o início na década 30, estão atrelados ao apaziguamento dos conflitos sociais que encontram na reivindicação da moradia uma forma de também explorar as contradições de uma sociedade regida com base na lógica capitalista. Tendo em vista que as cidades têm sido cenário central dos conflitos e lutas de classes, *"urban administrations have often been forced to supply public goods (such as affordable public housing, health care,*

---

<sup>103</sup> De acordo com o art. 3º, inciso II da Constituição Federal, "garantir o desenvolvimento nacional" constitui um dos objetivos da República Federativa do Brasil.

<sup>104</sup> De acordo com o art. 23 da Constituição Federal, inciso IX, trata-se de competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais".

<sup>105</sup> De acordo com o art. 170 da Constituição Federal, a ordem econômica brasileira é "fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa".



*education, paved streets, sanitation, and water) to an urbanized working class"* (HARVEY, 2012, p. 73).

Em segundo lugar, o Estado traçado na CF de 1988 é encarregado de realizar o projeto de desenvolvimento nacional que representa um Estado de modelo intervencionista social, sendo "indisfarçável a ascendência keynesiana de um Estado como salvaguardor político do modo de produção capitalista, diante das crises que o abalam ciclicamente" (CASTRO, 2012, p. 51). O autor complementou que "o desenvolvimento não seria o produto econômico de uma visão abstencionista de mundo, mas o produto de um esforço político direcionado a realização de reformas estruturais". Logo, é possível afirmar que o PMCMV representou um dos pilares encontrados pelos últimos governos para contribuir para o crescimento econômico em resposta a crise de 2008, e, ao mesmo tempo, promover a inclusão social dos beneficiários do programa em decorrência do acesso à casa própria, pautando-se numa lógica supostamente distributiva de direitos, pois, ao invés de enfraquecer, fortalece o modo de capitalismo.

Em terceiro lugar, ainda que o programa PMCMV esteja relacionado às políticas bem-estar social, é possível dizer que a interferência estatal no mercado imobiliário promove um incremento substancial do setor privado brasileiro que pode ser considerado como um dos principais beneficiários da implantação do programa<sup>106</sup>. A evolução do capitalismo "não decorre de uma necessidade histórica inelutável como uma lei natural; ela se realiza condicionada por decisões que são tomadas em função de valores definidos por grupos dominantes" (FURTADO, 1979, p. 262), que estão inseridos tanto na burocracia estatal, advogando em favor dos seus interesses de classes, assim como na sociedade como um todo. Isto posto, o formato de execução da política habitacional no Brasil simboliza um dos exemplos pelos quais se pode dizer que o legislador constituinte de 1988 reafirmou o compromisso pela manutenção do sistema econômico capitalista, tendo em vista o papel central do Estado no incremento econômico do país.

---

<sup>106</sup> Nas palavras de Delmar Caribé, integrante da SEMHB, "o PMCMV não é muito diferente de outros programas que já existiram no Brasil. Este governo entendeu que construir casa para pobre é bom para um país que precisa girar a economia, gerando uma infinidade de empregos" (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014).

### **3.2.1 Do Estatuto ao Ministério das Cidades: a questão habitacional e urbana no cenário político-institucional brasileiro**

A reflexão sobre a questão do direito no presente trabalho cumpre uma importante função para se entender o processo de materialização da política urbana e habitacional no Brasil, levando em conta como esses complexos da vida social estão relacionados à divisão da sociedade em classes. De início, é central desconstruir a ideia de que as políticas públicas em geral decorrem automaticamente da sua previsão nos documentos jurídicos ou tratados internacionais. Ao mesmo tempo não se pode desprezar, por completo, o efeito motivador que tais documentos formais podem produzir no conjunto de fatores que levam as intervenções estatais no mercado imobiliário habitacional fazerem parte do cotidiano das políticas estatais. Esse conjunto de fatores, ignorados em análises superficiais, acoplam determinantes econômicos, sociais e políticos que não se sobrepõem, mas que influenciam conjuntamente nas decisões que condicionam a aprovação de leis, criação de ministérios ou a formulação de programas sociais governamentais.

O aprofundamento da divisão social do trabalho contribuiu para que fosse atribuído ao direito uma aparente independência em relação à totalidade do ser social e a reprodução da ordem como um todo. Deste modo, entender que a partir da afirmação de direitos, conquista de documentos jurídicos ou cartas constitucionais progressistas é possível por si só condicionar determinada sociedade à transformação social, às reformas estruturais representa um grave equívoco.

As conquistas no campo social ocorrem dentro dos limites do modo de produção capitalista, contudo, não surgem, necessariamente, em consequência da previsão de algum direito no ordenamento jurídico. Significa dizer que não se tratam de conquistas que brotam da forma, do campo jurídico iluminado pelas ideias mais avançadas de uma determinada sociedade após longas batalhas discursivas no âmbito legislativo ou acadêmico. É preciso entender, por outro lado, que os avanços sociais são resultado especialmente do protagonismo dos sujeitos reais que realizam enfrentamentos diários na sociedade contra as forças hegemônicas, no anseio de obter, por exemplo, melhores condições de vida.

A Constituição Federal de 1988, nascida no corolário da redemocratização do País e da ascensão das lutas sociais a partir do final da década de 70, inaugurou

nova hermenêutica jurídica apontando a obrigação do Estado em garantir o bem-estar de seus habitantes nas cidades. Em face do estabelecimento de um capítulo específico para versar sobre a política urbana, os artigos 182 e 183 transcendem a lógica privatista, dominante até então na ordem urbanística brasileira, vez que esta não pode se restringir tão somente à observância dos interesses individuais ou aos interesses estatais.

O artigo 182, em seu *caput*, prevê que a política de desenvolvimento urbano dar-se-á com base em “diretrizes gerais fixadas em lei”, norma que somente foi promulgada somente em 2001, em decorrência da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Ao fazer referência às diretrizes, o constituinte obriga tanto o Estado como a iniciativa privada, no que tange às relações provenientes da formação do espaço urbano, a se pautarem nos princípios presentes na futura lei regulamentadora, que viria a ser o Estatuto da Cidade. O fato de haver, por exemplo, uma coalização entre o avanço do neoliberalismo e a continuação do processo de redemocratização no Brasil na década de 1990, produziu dispositivos com base no Estatuto da Cidade *"that guarantee the right to the city has to be attributed to the power and significance of urban social movements, particularly around housing, in promoting democratization"* (HARVEY, 2012, p. 12).

É possível afirmar que a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 — aproximadamente treze anos após a sua previsão constitucional — repercutiu sobre a forma como o problema habitacional pode ser vislumbrado no Brasil, em decorrência do seu envolvimento com a questão urbana. Trata-se de um conjunto de normas que criam condições para facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada, seja combatendo a especulação com imóveis ociosos, seja por meio de mecanismos para a regularização fundiária, ou em face do estabelecimento de zonas especiais de interesse social capazes de preservar a valorização imobiliária e destacando terrenos adequados à produção de moradia digna. Partiu-se da premissa de que a moradia não pode ser desassociada do direito à cidade, envolvendo-a ao acesso à infraestrutura, aos seus serviços urbanos, espaços públicos e coletivos de entretenimento etc.

O Estatuto da Cidade, diploma normativo conquistado e festejado à época pelos movimentos sociais populares, ativistas, gestores públicos e intelectuais da área, inaugurou uma nova ordem jurídico-urbanística no País, promovendo o “câmbio concentrado no princípio da função social da propriedade e no papel gestor

do poder público municipal no planejamento do uso do solo urbano” (ALFONSIN, 2006, p. 288). Embora Armando Lamarca, representante do Movimento Luta Pela Moradia na Paraíba, destaque que o Estatuto da Cidade tenha sido “uma conquista e resultado das lutas dos movimentos sociais” e ao mesmo tempo admita uma “certa abertura a partir do governo Lula para as questões sociais, ainda assim afirma que “permanecemos em tempos duros, especialmente se observamos a existência de milhares de imóveis ociosos e vazios urbanos nas cidades brasileiras.” (Entrevista concedida em 29 de abril de 2014).

Para Alfonsin, as diretrizes elencadas no Estatuto da Cidade “são muito claras e retiram qualquer neutralidade da atividade de Planejamento Urbano”, expressando “uma leitura de cidade e um compromisso com a reversão de um quadro histórico de injusta distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização” (2006a, p. 288). Contudo, esse documento jurídico possui um alcance limitado, seja pela complexidade da estrutura estatal dividida em poderes (judiciário, executivo e legislativo) e suas mais diversas instâncias (municipais, estaduais e federais), seja pelo fato que a luta pela democratização dos espaços público, pelo direito à cidade e pela universalização do acesso à moradia digna perpassam, sobretudo, pelo enfrentamento ao processo e modelo de urbanização desencadeado em face do modo de produção capitalista.

Identifica-se o problema social decorrente do processo de urbanização que se desenvolve em face da lógica do capital, assume-se uma postura crítica em relação às questões que geram a segregação socioespacial, entretanto, há dificuldades de materializar mudanças concretas na vida urbana, especialmente para as camadas historicamente subalternizadas. Embora o Estatuto da Cidade não seja um símbolo da defesa da ordem posta, advogando contrariamente a defesa absoluta dos direitos individuais, em momento algum é proposto o fim dos privilégios das classes dominantes, mas sim um melhor manejo dos direitos do proprietário que, formalmente no Estatuto, é colocando a possibilidade de estar em sintonia aos interesses da coletividade. De toda forma, importa afirmar que não seria um documento jurídico, por si só, capaz de acabar com os privilégios das camadas dominantes da sociedade e colocar a produção do espaço urbano a serviço das camadas oprimidas.

A necessidade de propor ajustes e reformas à ordem jurídica, manifestada no ensejo do Estatuto da Cidade, difere do enfrentamento aos problemas estruturais

inerentes ao modo de produção capitalista. Se, por um lado, o Estatuto da Cidade é considerado um avançado documento jurídico por se distanciar dos valores liberais que exaltam a figura indivíduo e propor um formato humanizado do capitalismo, por sua vez, está distante de propor um rompimento “em direção à construção de uma sociedade radicalmente nova, fora da sociabilidade do capital” (ALMEIDA, 2014, p. 41). Ainda que no campo das reformas, não são suficientes apenas conquistas no âmbito formal e legislativo sem a vontade política das forças governantes e de todas as esferas do Estado, inclusive do Poder Executivo e Judiciário<sup>107</sup>, assim como da participação direta da sociedade a partir das organizações e movimentos sociais, conselhos e assembleias populares de cunho consultivo e, sobretudo, deliberativo.

De toda forma, cabe reconhecer também que a criação do MCidades em 2003, envolvendo as áreas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento territorial, representou visível esforço do governo Lula, em um dos seus primeiros atos, para viabilizar nova política urbana e habitacional no país. Trata-se do mais importante órgão nacional responsável pelo problema da moradia, desde o fim do BNH, que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana. Nas palavras de Maricato, o MCidades “foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os novos avanços, os novos tempos para as cidades brasileiras” (2011, p. 24).

Além da participação de Olívio Dutra, escolhido como primeiro ministro das Cidades em virtude de sua atuação no campo urbanístico durante a gestão do município de Porto Alegre<sup>108</sup>, importa destacar que a primeira composição do MCidades reuniu, de forma inédita, “um conjunto de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais” (MARICATO, 2011, p. 26).

Apesar do avanço que simbolizou a criação do MCidades, uma de suas principais debilidades era a fraqueza institucional, tendo em vista que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal gestor financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda (BONDUKI, 2008, p. 97). Ainda que

---

<sup>107</sup> Leva-se em consideração a complexidade da estrutura do Poder Executivo, diante das esferas municipais, estaduais e a própria União, assim como do Poder Judiciário.

<sup>108</sup> O destaque da política urbana durante a gestão de Olívio Dutra na prefeitura de Porto Alegre (1989-1992) levou esse município a ser escolhido para sediar o primeiro Fórum Social Mundial (HARVEY, 2012, p. 13).

o MCidades fosse responsável pela gestão da política habitacional, na prática, a enorme capilaridade e poder da CEF, presente em todos os municípios do país, acabou fazendo que com que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamentos dos empreendimentos fosse de sua responsabilidade (BONDUKI, 2008, p. 97). As dificuldades enfrentadas pelos primeiros anos do MCidades foram exemplificadas, por Maricato, diante das restrições orçamentárias passadas em 2004, quando o Ministério permaneceu "de janeiro a abril sem abertura de orçamento do ano e até o mês de dezembro com o contingenciamento de 60% dos investimentos previstos na LOA (Lei Orçamentária Anual), aprovada no Congresso Nacional" (2011, p. 52).

Se na gestão participativa houve um relativo avanço por meio da construção da instância de participação e controle social da política urbana, ocorrido em decorrência da criação do Conselho Nacional das cidades em 2003<sup>109</sup>, os grandes obstáculos foram evidenciados no âmbito dos aspectos financeiros, sobretudo no período entre 2003 e 2005. Ainda que não se trate do objeto do presente estudo, importa dizer que o relativo avanço se refere ao fato que a criação do Conselho Nacional das Cidades possui natureza consultiva e não deliberativa, ou seja, as diretrizes definidas em face da participação popular não são automaticamente adotadas pelas forças governantes.

Embora o próprio presidente Lula tivesse, em mais de uma oportunidade, se manifestado pela criação do Fundo Nacional de Moradia (FNM), reivindicação histórica do movimento de habitação, o setor econômico do governo colocou restrições ao projeto de lei que tramitou por treze anos no Congresso (BONDUKI, 2008, p. 98). O Bonduki destacou ainda que após ampla reformulação, que restringiu a amplitude do FMN, um substitutivo foi aprovado no Congresso, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que também dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Ocorre que na lei aprovada foi excluída a possibilidade do fundo envolver, no seu interior, ao mesmo tempo, recursos onerosos (FGTS) e não-onerosos (fiscais), como propunha o Projeto Moradia. Deste modo, o FNHIS tornou-se um fundo de investimento contando apenas com recursos orçamentários.

---

<sup>109</sup> Segundo Armando Lamarca, "antes do governo Lula havia muitos obstáculos para lutar pela moradia. Antes não havia história de conselhos, a sociedade era proibida de participar dos espaços institucionais. Durante o governo Lula, os movimentos conquistaram a criação do Conselho das Cidades" (Representante do MNLM, entrevista concedida em 29 de abril de 2014).

Apesar de, entre 2003 e 2005, o MCidades ter sido dirigido por militantes do Partido dos Trabalhadores (PT), envolvidos organicamente com a temática urbana, havia uma disposição escassa de recursos financeiros. Não obstante essa limitação orçamentária, o referido ministério passou por uma troca ministerial significativa em 2005, quando o ministro Olívio Dutra foi substituído por Márcio Fortes (2005-2010), indicado pelo Partido Progressista (PP), que além de ser uma organização partidária de direita (ZUCCO; POWER, 2009, p. 241) tinha pouco envolvimento com a questão urbana e habitacional. Infelizmente, o presidencialismo brasileiro, conforme destacou Fernanda Lima e Silva (2014, p. 22), é viabilizado em decorrência das coalizões partidárias, nas quais o Presidente depende do apoio dos partidos aliados no Congresso para poder governar.

A cessão da pasta ministerial ao Partido Progressista representou articulação política emblemática por expor o caráter negociável da política urbana e habitacional brasileira, especialmente se levarmos em conta a importância destas temáticas para os agentes privados, que lucram com a produção desigual e excludente das cidades.

É possível afirmar, em síntese, que entre os anos de 2003 e 2005, o MCidades não foi espaço de política prioritária e, conseqüentemente, passou por sérias dificuldades financeiras. Por outro lado, a partir do segundo governo Lula, a política habitacional conquistou certo protagonismo na agenda política, tendo em vista que ocorreu importante mudança na orientação política econômica brasileira, diante do afastamento de Antônio Palocci do Ministério da Fazenda (ainda no final do primeiro governo) e com a entrada de Dilma Rousseff no Ministério da Casa Civil, dando início no governo uma orientação desenvolvimentista (MARICATO, 2011, p. 31). Para Maricato, a viabilidade de um projeto político pautado em ideais desenvolvimentistas exigiu esforços e articulações políticas que fizeram o Mcidades "ser sacrificado em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional" (2011, p. 42).

Mesmo que se defendendo que a cessão de um ministério à base aliada não tenha produzido mudanças efetivas na coordenação governamental efetuada pela Presidência em relação ao Mcidades (SANTOS, 2014, p. 72), concordamos com a posição de Ermínia Maricato ao afirmar que se perdeu a possibilidade "da mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira, [...] a possibilidade de uma proposta original, que dialogasse com a experiência vivida pela grande maioria dos moradores da cidade" (2011, p. 42).

Fernanda Lima e Santos (2014, p. 72), tendo em vista o episódio conhecido como "mensalão", deflagrado em 2005, assim como as denúncias de corrupção envolvendo o então ministro Antônio Palocci, considerou que a entrega do MCidades ao Partido Progressista em 2005 representou um esforço do governo para amenizar essa instabilidade política<sup>110</sup>.

Assim como no âmbito nacional, as articulações e coalizões políticas envolvendo as legendas partidárias, em torno do controle sobre a política habitacional, ocorrem também a nível municipal pelas mais variadas razões, como é caso do município João Pessoa<sup>111</sup>. A governabilidade é um fator determinante na conjuntura dos poderes municipais que se manifesta, por exemplo, na disposição das secretarias e cargos de confiança que compõe a gestão do poder executivo. Ocorre que o critério de escolha dessas equipes depende das forças políticas que compõem determinada gestão que são definidas a partir das coligações políticas que antecedem as eleições, ainda que não se restrinja a essas.

Frisa-se que durante a implantação da primeira etapa do PMCMV o município de João Pessoa foi governado pelo por Ricardo Coutinho, filiado ao PSB, partido que pode ser considerado de centro-esquerda (ZUCCO; POWER, 2009, p. 228), até 2010 quando renunciou ao cargo para disputar o governo do estado e sucedido por Luciano Agra, membro do Partido Ecológico Nacional. Entre os anos de 2012 e 2016, a capital paraibana é governada por Luciano Cartaxo, filiado ao PT.

Embora SEMHAB seja responsável por coordenar a elaboração e a implementação da política habitacional da capital paraibana, bem como elaborar os programas habitacionais e de regularização fundiária, a possibilidade de planejar, executar e fiscalizar os empreendimentos habitacionais tornou-se uma grande oportunidade para os setores privados envolvidos ou interessado no ramo construção civil. A divisão do controle sobre essas secretarias municipais entre as forças políticas não são aleatórias e tampouco são definidas de acordo com a relação das lideranças políticas a frente de determinada pasta com os interesses

---

<sup>110</sup> É possível afirmar que o MCidades permanece sendo suporte estratégico para a manutenção da governabilidade do segundo governo da presidente Dilma Rousseff tendo em vista que a partir de 2015 passou a ser comandado por Gilberto Kassab, membro do Partido Social Democrático (PSD). Segundo Rolnik, não faz "nenhuma diferença colocar o Kassab ou deixar o ministério sob o comando do PP. Abandonou-se o Ministério das Cidades e a pauta da reforma urbana entrou dentro da bacia da governabilidade. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/31184>>. Acesso em 18 fev. 2015.

<sup>111</sup> A presente pesquisa não objetiva apontar as motivações que estão por trás das articulações que envolvem a Secretaria da Habitação Social do Município de João Pessoa.



coletivos do município ou com a possibilidade de universalizar o acesso à moradia.

Os entraves que as políticas habitacionais e urbanas se encontram no Brasil podem ser percebidas, por exemplo, em face das posições políticas emitidas por agentes que ocupam cargos de destaque na gestão municipal de João Pessoa, como é caso de Delmar Caribé, membro da SEMHAB e entrevistado em 8 de abril de 2014 para a presente pesquisa. É possível dizer que no Brasil há grandes dificuldades em cultivar uma coesão política entre o que é proposto pelas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade assim como pelo próprio ministério e o que é executado no âmbito dos municípios.

Ainda que esteja preconizado na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade uma nova ordem jurídico-urbanística que enaltece a importância do princípio da função social da propriedade e a possibilidade de desapropriação de imóveis que descumprem tal princípio, Delmar Caribé em diversos momentos da entrevista reproduz ideais que mais se aproximam do caráter privatista e conservador do direito, ou seja, pela manutenção do caráter absoluto do direito de propriedade. O referido membro da SEMHAB comparou os movimentos sociais que ocupam imóveis abandonados no município de João Pessoa, como é caso Movimento Terra Livre, a “organizações criminosas”<sup>112</sup>. Não obstante, manifestou grande desconforto por ter que se relacionar com tais grupos ao afirmar que, pela sua vontade, “não negociaria com criminosos assim como os Estados Unidos não dialoga com terroristas”. Para esse gestor público não há crime maior que “invadir a propriedade alheia” mesmo que esteja abandonada e seja capaz de abrigar centenas de pessoas sem-teto.

Durante a entrevista ficou evidente a afinidade de Delmar Caribé com os interesses dos setores privado envolvido com a construção civil e total desprezo aos movimentos e grupos sociais que questionam a lógica do capital no processo de urbanização, lutando pelo direito à cidade e acesso à moradia digna. O predomínio dos latifúndios e das terras improdutivas no campo permanecem também nos centros urbanos, traduzindo o espírito político do Código Civil de 1916, e é reproduzido sem disfarces e com naturalidade por Delmar Caribé em pleno século XXI. A indignação do gestor não se manifesta com fato de existirem imóveis ociosos, sem cumprir com uma função social, paralelamente a existência de milhares de famílias sem moradia, mas sim pela suposta violação do direito de propriedade, algo

---

<sup>112</sup> O episódio citado refere-se ao caso do antigo Hotel Tropicana que após 7 anos abandonado foi ocupado pelo Movimento Terra Livre, passando a abrigar aproximadamente 200 famílias.

que considera sagrado, assim como os liberais clássicos representados nesse trabalho por Locke.

Além disso, as características da política regional refletem-se diretamente na organização e disposição das principais pastas da gestão municipal da capital paraibana, inclusive a SEMHAB criada 2005 para administrar os crescentes recursos federais disponibilizados para a política habitacional. É possível dizer, com base na entrevista com Delmar Caribé, que alguns partidos políticos atuantes no estado da Paraíba são ocupados por famílias tradicionais que controlam determinado município ou até mesmo uma microrregião do interior do estado, mas que não deixam de exercer influência também na capital. As forças políticas que compõe o governo municipal não são necessariamente ocupadas pelos partidos políticos aliados mas, sobretudo, por sobrenomes, ou seja, clãs de famílias que alugam determinado partido político, independente da sua vinculação ou definição ideológica, mas que atende aos seus interesses imediatos no que tange a disputa política.

Nas palavras de Delmar Caribé, integrante da SEMHAB, reconhecendo que o fato de ser filiado ao partido de uma liderança política regional do estado contribuiu para a sua inserção na referida pasta<sup>113</sup>, embora anteriormente não tivesse qualquer envolvimento com a questão habitacional:

A indicação para o secretariado, por mais técnica que seja, é necessariamente política [...] Eu sou filiado a um partido, mas não tenho partido como time de futebol. Meus ideais não correspondem exatamente ao partido, mas na Paraíba não tem muito ideologia ligada à partido. Você tem grandes grupos políticos ligados às famílias tradicionais, sobrenomes. Algo mais personalizado. Cada região tem uma família controlando. Estou no partido de uma dessas lideranças regionais paraibanas. Estou no meu partido por conta dele e não do partido em si. (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014)

Percebe-se nesse depoimento, levando em consideração as contribuições teóricas de Holanda (2006) discutidas no primeiro capítulo do presente estudo, a dificuldade dos detentores das posições públicas vislumbrarem a diferença entre os domínios do privado e do público, na medida em que a confiança pessoal permanece sendo relevante para a escolha das pessoas que irão ocupar as funções públicas.

Delmar Caribé, ao ser questionado sobre as motivações da indicação de Regina de Cássia Assunção para ocupar um importante cargo na SEMHAB, afirma

---

<sup>113</sup> Para efeito de privacidade, assim como em relação aos nomes dos entrevistados os quais estamos usando pseudônimos, não revelamos os nomes dos partidos e lideranças citados nas entrevistas.

que essa, além da experiência com a questão habitacional, possui uma “ligação e amizade muito forte” com o ex-ministro das Cidades, “por mais que não seja filiada a nenhum partido” (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014). Contudo, o ex-ministro Agnaldo Ribeiro, filiado ao Partido Progressista, se trata de um político paraibano que também faz da política uma extensão dos negócios familiares, dando continuidade à tradição do seu clã em assuntos públicos que dura décadas<sup>114</sup>.

Nesse sentido, concordamos com Holanda (2006) em relação à influência do personalismo na configuração da democracia brasileira, em que a ideia de uma espécie de entidade imaterial e impessoal nos espaços políticos é impensável para os povos da América Latina, não importando ou prevalecendo a relação e experiência, por exemplo, com a questão habitacional para ser inserido aos órgãos governamentais referente à essa temática.

Portanto, o predomínio de determinadas famílias na política do Estado da Paraíba inevitavelmente teria repercussão na definição das lideranças que ocupam, por exemplo, a SEMHAB<sup>115</sup>. O coronelismo na política atual adquire uma nova roupagem não mais caracterizada pelo voto cabresto ou que se restringe às regiões rurais e do interior, mas sim pela política de aliança presente inclusive nos centros urbanos como João Pessoa, ocupada por sujeitos letrados, que assim como Delmar Caribé, membro da SEMHAB indicado por uma família tradicional do estado que apoia a gestão municipal, possuem diplomas de nível superior e especializações. O arcaico, dos sobrenomes e famílias tradicionais na política, e o moderno, das instituições republicanas, se cruzam na SEMHAB definindo que são os sujeitos autorizados a gerir a política urbana e habitacional da cidade de João Pessoa. Na atual conjuntura brasileira e especialmente no Nordeste, não se pode separar o arcaico do moderno assim como as elites rurais das elites urbanas. Delmar Caribé e Regina de Cássia Assunção, que ocupam importantes cargos na SEMHAB, representam a grande influência das famílias tradicionais do estado da Paraíba na composição política da gestão municipal da capital.

<sup>114</sup> Agnaldo Ribeiro é neto de um dos maiores coronéis e usineiros do estado da Paraíba e acusado de ser mentor do assassinato do importante líder da Ligas Camponesas em 1962, João Pedro Teixeira. Disponível em: < <http://blogs.diariodepernambuco.com.br/politica/?p=16836>>. Acesso em: 8 de jan. 2015.

<sup>115</sup> É importante citar, segundo a série de reportagem do website “Congresso em Foco”, que “onze dos 12 representantes paraibanos na Câmara vêm de família com tradição política” durante a composição legislativa de 2010 à 2014. Disponível em: < <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/familias-mandam-no-nordeste-mas-nao-so-la/>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

Voltando ao cenário nacional, a troca de ministros, na Casa Civil em 2005 e na Fazenda em 2006, gradualmente determinou o surgimento de um novo arranjo coordenativo no governo. Dilma Rousseff passou a desempenhar papel de destaque na criação e no monitoramento de projetos prioritários, além de participar das decisões sobre a política econômica, diante de sua afinidade às orientações desenvolvimentistas defendidas por Guido Mantega, ministro da Fazenda no momento em que o PMCMV foi lançado.

Iniciou-se, nesse sentido, uma perspectiva de Estado forte, que investia na construção da infraestrutura econômica e social e ainda na ampliação de conglomerados brasileiros privados, a fim de torná-los competitivos no mercado internacional. É possível visualizar esta transformação em decorrência da posição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na política econômica brasileira que, a partir do governo "Lula" se tornou o grande promotor do desenvolvimentismo, negociando, financiando e até participando da formação de oligopólios privados<sup>116</sup>. Enquanto em 2002, "o BNDES desembolsou R\$ 38,2 bilhões de empréstimos a empresa, com crescimentos sucessivos, em 2009 esse volume foi de 137,4 bilhões" (MARICATO, 2011, p. 31).

Importa destacar que o Ministério da Casa Civil passou a concentrar o desenho da grande política do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, o qual busca retomar as obras de infraestrutura econômica e social, e, posteriormente, incidindo sobre a política habitacional, diminuindo o poder do Mcidades. O PAC passou a intervir fortemente com o crescimento do país tanto no que diz respeito ao PIB quanto à geração de empregos formais. Esse novo arranjo institucional somou-se ao desenho complexo referente à competência governamental sobre as cidades e a questão habitacional proveniente das atribuições previstas na Constituição de 1988, claramente descentralizadora.

Em síntese, de 2009 até junho de 2014, o PMCMV contou com investimentos de "R\$ 225 bilhões, sendo que 46% das famílias beneficiadas tinham renda mensal inferior a R\$ 1.600,00" (IPEA, 2014, p. 20). No período de 2013, "o PIB gerado pelas atividades sustentadas pelo PMCMV atingiu R\$ 29,8 bilhões", que equivale a "0,6% do PIB brasileiro daquele ano" e sustentaram cerca "1,3 milhões de postos de

---

<sup>116</sup> O BNDES esteve direta ou indiretamente envolvido, por exemplo, à compra do Brasil Telecom pela Oi/Telemar, ao financiamento que transformou a JBS/Friboi no maior frigorífico do mundo, à aquisição da Aracruz pela Votorantim, assim como a aquisição da Azaléia pela Vulcabras (FREIRE, 2009).

trabalhos diretos e indiretos na cadeia de produção, incluindo os empregos nas construtoras, prestadores de serviços, comércio e indústria de materiais de construção”, representando “2,6% da força de trabalho formal da economia brasileira”. (IPEA, 2014, p. 20). É importante ressaltar que a cada R\$ 1 milhão investido no programa mantém ativos 32 postos de trabalho e gera renda adicional de R\$ 744 mil, de forma direta e indireta, na Construção Civil e em outros setores<sup>117</sup>.

No caso do município de João Pessoa<sup>118</sup>, a título de exemplo, os residenciais Anayde Beiriz, Manacá e Irmã Dulce, os primeiros empreendimentos do PMCMV no estado da Paraíba, movimentaram a economia local e custaram aos cofres públicos, respectivamente, R\$ 19.661.109,39, R\$ 9.028.000,00 e 53.839.999,08<sup>119</sup>.

A implantação de uma política habitacional integrada à questão urbana não pode desconsiderar que as cidades brasileiras vivem um cenário que não pode ser mais definido e compreendido em vista da dicotomia "cidade legal" e "cidade ilegal", ou em face da mensuração meramente quantitativa das soluções ao déficit habitacional. O novo ciclo de crescimento econômico pelo qual passou o Brasil nos primeiros anos de implantação do PMCMV, embora mantenha a inércia do velho modelo de desenvolvimento urbano patrimonialista e excludente, e, aparentemente, tenha dado continuidade às políticas e fenômenos do chamado período do milagre brasileiro (ROLNIK et. al., 2012, p. 12-13), na verdade, ocorreu sob a égide de uma nova política econômica, sustentada por uma nova coalizão política, na qual reconhecemos como "neodesenvolvimentista". Do ponto de vista do impacto nas cidades, a autora destacou pelo menos dois elementos que influenciaram na constituição deste cenário, sejam eles, "a integração dos trabalhadores no mercado de consumo (inclusive da mercadoria **casa**) e a inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados" (ROLNIK et al., 2012, p. 13, grifo da autora).

Embora o Estatuto da Cidade apresente formas de limitar o exercício do poder

<sup>117</sup> De acordo com o editorial do Jornal Valor Econômico, “mais de 2.000 construtoras já contrataram pelo programa”. Disponível em: <<http://mcmv.caixa.gov.br/valor-economico-minha-casa-minha-vida-gera-impacto-de-08-no-pib/>>. Acesso em 20 jan. 2015.

<sup>118</sup> Segundo Regina de Cássia Conceição, integrante da SEMHB, “ocorre uma grande movimentação na economia do município de João Pessoa, a indústria da construção civil produz mais, os materiais de construção vendem mais, o emprego aumenta categoricamente (Entrevista concedida em 30 de abril de 2014). No mesmo sentido Delmar Caribé, integrante da SEMHOB afirmou que “não há mão-de-obra suficiente para atender a demanda da capital paraibana, tendo que vir de fora, consequentemente com a indústria da construção civil movimentada há mais emprego e dinheiro girando em torno da economia da cidade”. (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014).

<sup>119</sup> Informações obtidas no portal da prefeitura de João Pessoa. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/>>. Acesso em 10 fev. 2015. Observar as imagens dos anexos “d”, “e”, “f”, “g”, “h” e “i”.

econômico na produção das cidades, cabe reconhecer que a mera existência de legislação urbana, decretos e normas que regulam o uso e ocupação da terra urbana ainda não são suficientes para promover significativas alterações na conjuntura de segregação socioespacial na qual se encontram as cidades brasileiras. A concretização das políticas urbanas e habitacionais está diretamente envolvida ao modo de como está estabelecida a composição político-institucional brasileira, seja da presidência da república, seja dos ministérios, das secretarias e dos órgãos envolvidos nessas temáticas, levando em consideração ainda as composições e competências de cada ente federativo, especialmente, o municipal.

Não obstante a complexidade das atribuições institucionais, a judicialização de direitos contemplados pelo Estatuto da Cidade "não representa uma garantia plena, uma vez que tudo que ela assegura é o julgamento de conflitos na esfera do judiciário, um poder relativamente conservador que nem sempre emite decisões coerentes com a ideia de um Estado de direitos" (ROLNIK et al., 2012, p. 15). Isto posto, ainda que o Estatuto da Cidade tenha possibilitado um processo de judicialização para importantes frentes de resistência aos imperativos do capital sobre o solo urbano, a autora salientou que essa salvaguarda tem contribuído mais para evitar ou bloquear violações de direitos do que para proporcionar ações afirmativas e resolver os conflitos urbanos.

A legislação urbana insere-se no conjunto do ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser analisado em sua totalidade juntamente com outros fatores sociais, políticos e econômico determinantes na conformação da política urbana e habitacional. Ocorre que o caráter progressista do Estatuto da Cidade não se sobrepõe a essência liberal do direito brasileiro e a permanência de práticas coronelistas na política, na medida em que os direitos do proprietário, que lucra com a produção excludente e desigual do espaço urbano, são relativizados e não extintos. Por exemplo, mecanismos que propõe a materialização do princípio da função da propriedade privada mediante o instituto da desapropriação, quando são cumpridos, não estão combatendo a existência da propriedade propriamente dita, mas a colocando a serviço da coletividade que sobrevive no sistema capitalista, isto é, de modo que melhor atenda aos interesses do capital e não que o enfraqueça.

Muito além de definir maneiras de democratização do espaço urbano, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento de cidade — e não seu mero crescimento — a legalidade urbana intenciona, de modo geral, organizar e classificar

os territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e conceitos dos grupos mais envolvidos e interessados na formulação dos instrumentos legais. A legislação urbana representa uma linha demarcatória, estabelecendo limites, mas sem colocar em risco os poderes das camadas dominantes. Por sua vez, a burocracia estatal discrimina agenciamentos espaciais e sociais diferentes do padrão sancionado pela lei. Ainda assim a legislação funciona como um relevante paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na conformação final da cidade.

A possibilidade de limitações ao poder econômico na apropriação desigual da produção dos espaços urbanos, viabilizadas pelo aparato legislativo brasileiro em torno da questão urbana, transcendem as formulas priorizadas pelos governos desenvolvimentistas, especialmente o modelo incrementado pelo BNH e repetido pelo PMCMV. A título de exemplo, não exaustivos, podemos citar a previsão do usucapião coletivo <sup>120</sup> e a desapropriação de propriedade privada por descumprimento da sua função social, como formas de intervir na organização e formação do espaço urbano, assim como na problemática habitacional como um todo, de modo a garantir a inserção das camadas populares em regiões em que haja a presença de infraestrutura e equipamentos públicos<sup>121</sup>.

A questão urbana e, particularmente, a agenda da reforma urbana, constitutiva da pauta das lutas sociais e fragilmente experimentada em esferas municipais nos anos 1980 e início dos anos 1990, foram abandonadas pelo poder político dominante no país, em todas as esferas. Isso se deu em prol de uma coalização pelo crescimento que articulou **estratégias keynesianas de geração de emprego e aumentos salariais a um modelo desenvolvimento urbano neoliberal, voltado única e exclusivamente para facilitar a ação de mercado e abrir frentes de expansão do capital financeirizado.** (MARICATO, 2013, p. 9, grifo nosso)

De qualquer modo, cabe repetir que o presente estudo apresenta e propõe-se a discutir a criação do PMCMV, bem como sua repercussão na questão urbana brasileira, como a principal tática adotada pelo Estado nos governos populares de Lula e Dilma para minimizar o déficit habitacional. Entendemos que o incentivo à ampliação do mercado imobiliário formal, em vista dos volumosos subsídios estatais

<sup>120</sup> Nas palavras de Loureiro, “toda a interpretação dos arts. 10 a 14 do Estatuto da Cidade, portanto, deve ser voltada a examinar o usucapião como mecanismo de regularização fundiária e, sobretudo, de reorganização urbanística” (2004, p. 84)

<sup>121</sup> De acordo com o art. 42-B, inciso III, do Estatuto da Cidade, incluído em decorrência da Lei 12.606/2012, os municípios que pretendem ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo “definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamento e instalações públicas, urbanas e sociais”.

direcionados à construção em massa de habitações populares, não representa a única forma prevista no ordenamento jurídico brasileiro de influenciar na oferta de habitações ou maneira de obter o seu acesso formal. No entanto, o impacto do PMCMV na conformação do espaço urbano e, ao mesmo tempo, no mercado imobiliário das cidades, inaugurando um novo marco do Estado brasileiro no que tange à política habitacional, requer que ressaltemos a influência do progressivo aumento no preço da terra urbana<sup>122</sup> e dos aluguéis<sup>123</sup> no agravamento da problemática habitacional<sup>124</sup>.

Deste modo, o caráter meramente distributivo das políticas públicas habitacionais, desassociada de uma intervenção profunda na questão fundiária, de modo a relativizar o caráter absoluto da propriedade privada, vem diminuindo a possibilidade de o PMCMV protagonizar concretamente a redução do déficit habitacional no Brasil.

### **3.2.2 O Programa Minha Casa Minha Vida em face do modo de produção capitalista: a retomada do modelo de política habitacional de abrangência massificada e nacional**

Importa reafirmar que a questão habitacional no Brasil vem sendo atualmente objeto de uma política pública de abrangência nacional, com participação de todos os entes federativos. O PMCMV foi lançado oficialmente em 25 de março de 2009, pela edição da Medida Provisória 459, de mesma data, que foi convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. O referido pacote partiu da premissa de que o acesso à moradia regular é condição básica para que todas as famílias, inclusive as de

<sup>122</sup> A variação do preço do metro quadrado dos imóveis anunciados para venda em 16 cidades brasileiras registrou um aumento de 13,7% em 2013, 8 pontos percentuais acima da inflação” medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seudinheiro/noticias/precos-de-imoveis-sobem-13-7-e-superam-a-inflacao-em-2013>>. Acesso em 27 jul. 2014.

<sup>123</sup> O aumento em 30%, entre 2007 e 2012, do ônus excedente de aluguel, “que passou de 1,75 milhões de domicílios para 2,293 milhões”, significa dizer que há mais famílias brasileiras que dependem mais de 30% de seu orçamento para custear o aluguel. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20656](http://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=20656)>. Acesso em 23 jul. 2014.

<sup>124</sup> A construção de mais de dois milhões de moradias entre os anos de 2011 e 2014 no Brasil, em virtude do Programa Minha Casa Minha Vida, não foram suficientes para diminuir o déficit habitacional em nove metrópoles que “cresceu 10% entre 2011 e 2012”, ainda que no mesmo período “tenha recuado 1,6% na contagem nacional”. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527\\_deficit\\_habitacional\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527_deficit_habitacional_ms.shtml)>. Acesso em 27 jul. 2014.



baixa renda, superem suas vulnerabilidades sociais e possam obter efetiva inclusão social. Por outro lado, o programa foi, ao mesmo tempo, criado para impulsionar o setor da construção civil como forma de reagir à anunciada crise internacional que eclodiu em outubro de 2008<sup>125</sup>.

Além de conformar uma relevante proposta anticíclica, o PMCMV simbolizou a retomada de conceitos antigos referentes à política habitacional, vigentes durante o Regime Militar, apesar das diferenças situadas, especialmente, na previsão legislativa do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e nas medidas relativas à regularização fundiária<sup>126</sup>.

O PMCMV, assim como outras políticas habitacionais criadas no âmbito do modo de produção capitalista, simboliza o posicionamento do Estado ao lado do setor privado e não acima da sociedade como havia proposto Locke (2001). Diferentemente da perspectiva lockeana de um Estado limitado a conservação dos direitos naturais inalienáveis (a vida, a liberdade e os bens), o poder estatal representa hoje um instrumento central para a movimentação da economia brasileira. A ideia clássica de que o Estado não deve interferir nas leis de mercado se depara com a própria necessidade de sobrevivência do capitalismo, levando em consideração que no caso do Brasil vem ocorrendo uma volumosa transferência de dinheiro público para iniciativa privada em decorrência da execução da política habitacional.

De acordo com estudo divulgado pelo Observatório das Metrópoles<sup>127</sup>, a primeira etapa do PMCMV cumpriu a meta de oferecer, entre 2009 e 2011, um milhão de casas à população com renda de até dez salários mínimos. De acordo com relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), até o fim de 2010, pouco mais de um milhão de contratos para a construção ou financiamento de unidades

<sup>125</sup> Nas palavras de Inês Magalhães, secretária nacional de habitação do Ministério das Cidades, “frente ao cenário de crise mundial, a atividade imobiliária também passou a ser vista como fundamental para alavancar o ciclo de desenvolvimento e o nível de emprego no Brasil” (IPEA, 2014, p. 19).

<sup>126</sup> O capítulo III “Da regularização fundiária de assentamentos urbanos”, arts. 46 a 72, da lei 11.977/2009, tratam sobre a matéria da regularização fundiária urbana.

<sup>127</sup> O Observatório das Metrópoles constitui um grupo que funciona como um instituto virtual, reunindo 159 pesquisadores (dos quais 97 principais) e 59 instituições dos campos universitário (programas de pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeituras) e não-governamental, sob a coordenação do IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em <[http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt)>. Acesso em 17 set. 2014.

habitacionais foram firmados, ou seja, 100,4% da meta do programa.

O PMCMV, estando incorporado às atribuições do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), encontra-se em sua terceira fase de implantação, após atingir a meta de construção de 2,75 milhões de residências até 2014, referente à segunda etapa. Anunciado no início de junho de 2014, a terceira etapa do referido programa possui como meta a contratação de três milhões de moradias<sup>128</sup>.

Durante a coletiva de imprensa realizada em setembro de 2014<sup>129</sup>, na qual estavam presentes o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, a ministra do Planejamento, Miriam Belchior e o presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), José Carlos Martins, foi anunciado que o PMCMV contratará com 350 mil unidades habitacionais a mais no primeiro semestre de 2015. De acordo com o ministro da Fazenda, as regras da segunda fase do PMCMV, que acabou no fim do ano de 2014, seriam mantidas na terceira fase que iniciou em 2015 e vai até 2018.

Ressalta-se que o PAC tem papel decisivo no crescimento do país, especialmente, quanto à geração de empregos, impulsionados pelos volumosos investimentos em infraestrutura. No momento de seu lançamento, em 2007, foi previsto um orçamento total de 503,9 bilhões até o ano de 2011, formado por recursos públicos das três esferas de governo incluindo estatais, recursos privados e recursos de fundos diversos. Nos anos subsequentes, houve um progressivo aumento no orçamento destinado ao PAC, nos quais os investimentos previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2012 foram de 111,3 bilhões<sup>130</sup>; de 2013, 126 bilhões<sup>131</sup> e de 2014, 136 bilhões de reais<sup>132</sup>.

Não obstante estar entre as prioridades do PAC nos últimos anos, dos seis eixos que compõem o PAC (transporte, comunidade cidadã, cidade melhor, defesa, água e luz para todos e energia), o PMCMV será o que vai obter maior volume de

---

<sup>128</sup> Segundo Dilma Rousseff, “é possível definir um montante inicial, tal qual nós fizemos lá em 2010 e 2011 quando definimos 2 milhões [de casa]. Nós estamos propondo uma definição de 3 milhões [...] e nós podemos chegar a 4 milhões, o qual daria 1 milhão de moradia/ano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1465473-dilma-promete-3-milhoes-de-casas-em-3-etapa-do-minha-casa-minha-vida.shtml>>. Acesso em 17 set. 2014.

<sup>129</sup> Nas palavras do presidente da CBIC, “a continuidade do programa habitacional evitará a demissão de pelo menos 500 mil trabalhadores envolvidos diretamente nas obras do Minha Casa, Minha Vida”. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-09/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-em-350-mil-unidades>>. Acesso em 17 set. 2014.

<sup>130</sup> Conforme definido na Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011.

<sup>131</sup> Conforme definido na Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013.

<sup>132</sup> Conforme definido na Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014.

recursos em 2015, conforme previsto na proposta orçamentária para 2015 (LOA – PLN 13/14) enviada pelo governo ao Congresso Nacional, na qual o programa habitacional terá R\$ 19,3 bilhões, 23% (R\$ 3,5 bi) a mais que o previsto para 2014<sup>133</sup>.

Tendo em vista o forte impacto da crise econômico de 2008 sobre postos de trabalho, concordamos com Maricato ao afirmar que o Governo acertou quando remeteu à construção civil “o foco da tarefa de geração de posto de trabalho, pois ela cria demandas para trás, na indústria que a alimenta (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia) e para frente, após sua conclusão (eletrodomésticos, mobiliários para as novas moradias)” (2011, p. 67-68). Nesse sentido, podemos afirmar que o PMCMV continuou a se firmar entre as principais apostas do governo federal, desde seu lançamento, para estimular o crescimento econômico, especialmente tendo em vista o baixo acréscimo anual do PIB no ano de 2014 em relação aos anos anteriores.

É praticamente consenso entre os analistas do mercado da construção civil a contribuição positiva do PMCMV para o crescimento do setor que, segundo a coordenadora de Projetos da Construção da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Ana Maria Castelo, cresceu em 2014 entre 2,5% a 3%, havendo um aumento do número de empregos em 3%. A referida coordenadora salientou que o crescimento de 1,9% em 2013 no setor da construção civil não ocorreria sem o PMCMV<sup>134</sup>.

Embora a relação entre política pública habitacional e produção privada de habitações jamais tenha deixado de ocorrer no Brasil, cabe levar em consideração que houve uma reestruturação nessa forma de política pública “com a entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras e com o aumento de recursos públicos e semipúblicos (FGTS e o SBPE), do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a partir de meados dos anos 2000” (SHIMBO, 2010, p. 23). Antes mesmo do lançamento do PMCMV e diante dessa junção de recursos

<sup>133</sup> De acordo com o site informativo da Câmara de Deputados, “o programa Minha Casa, Minha Vida concentrará recursos do PAC em 2015”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/473955-ORCAMENTO-MINHA-CASA,-MINHA-VIDA-CONCENTRARA-RECURSOS-DO-PAC-EM-2015.html>>. Acesso em 20 jan. 2015.

<sup>134</sup> Ana Maria Castelo aponta que “as taxas de crescimento do PIB da construção em 2013 e 2012 foram positivas, o que é muito importante, mas comparativamente ao período de 2011 e 2010 foram menores, o que mostra a desaceleração do mercado como um todo. O Minha Casa, Minha Vida contribuiu para que essa desaceleração não se transformasse numa queda. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=382>>. Acesso em 20 jan. 2015.

públicos e privados, ocorreu um rápido crescimento da produção de moradia em face da atuação dessas grandes empresas, contemplando o segmento econômico, denominado assim pelo mercado imobiliário, voltado para a produção de imóveis residenciais com valores de até R\$ 200.000,00 (SHIMBO, 2010, p. 24). Anteriormente ao lançamento do PMCMV, esse segmento lançou, em 2006, conforme resgata a autora, "aproximadamente oito mil e quinhentas unidades habitacionais (em diversas cidades brasileiras), ao passo que, em 2008, foram mais de setenta e oito mil – ou seja, o número de unidades produzidas aumentou aproximadamente nove vezes em apenas dois anos" (2010, p. 24).

Importa destacar que, no ano de 2004, o MCidades lançou documento que esclareceu a constituição do Sistema Nacional de Habitação, composto por dois subsistemas distintos, sejam eles, o subsistema de habitação de interesse social e o subsistema de habitação de mercado. As famílias com renda de até 3 salários mínimos e de 3 até 5 salários mínimos seriam contempladas por programas específicos com o uso dos instrumentos proporcionados pelo Sistema de Habitação de Interesse Social, faixa que anteriormente tinha dificuldade para ser atendida pelo mercado formal promovido por grandes empresas. Da mesma forma que as faixas de renda de cinco até dez salários mínimos e acima de dez deveria obter acesso por meio dos instrumentos de mercado<sup>135</sup>.

O PMCMV potencializou o fomento ao mercado na política habitacional, tornando ainda mais tênue a diferença entre aquilo que historicamente se configurou como "habitação social" e o que hoje se considera como "habitação de mercado" (SHIMBO, 2010, p. 338). Nesse sentido, a autora adota a terminologia "habitação social de mercado", levando em consideração que o mercado imobiliário "**descobriu** e constituiu um nicho bastante lucrativo: a incorporação e a construção de unidades habitacionais com valores até R\$ 200 mil, destinadas para famílias que podem acessar os subsídios públicos ou não – mas que necessariamente acessam o crédito imobiliário" (SHIMBO, 2010, p. 341, grifo da autora). A autora destacou ainda que esse tipo de investimento tem se mostrado bastante lucrativo, atraindo os

---

<sup>135</sup> Uma das novidades da segunda fase do PMCMV foi que o limite de renda dos beneficiados pelo programa subiu de R\$ 4.650 para R\$ 5 mil (cinco mil reais). No entanto, as condições de financiamento continuaram a variar de acordo com a renda familiar. Para famílias com renda mensal até R\$ 1.600, a prestação é 5% da renda, variando de 25 a 80 reais. Para famílias com renda mensal até R\$ 3.100, o programa garante um subsídio que pode chegar a R\$ 25 mil reais. Por fim, as famílias com ganhos mensais entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000, o benefício foi uma taxa de juro mais baixa do que a dos financiamentos imobiliários tradicionais.

acionistas das empresas construtoras e incorporadoras de capital aberto, que procuraram garantir a rentabilidade de seus investimentos financeiros, potencializando essa lucratividade em face da produção em escala e padronizada da habitação, como pela redução e diluição de custos.

Tendo em vista que o paradigma da política habitacional é regido pela lógica de mercado, sendo viabilizada em decorrência da confluência entre Estado, empresa e capital financeiro, tornam-se cada vez mais árduas as possibilidades de relacionar essas formas de intervenção estatal no mercado imobiliário às medidas as quais combatem o padrão segregador e excludente percebido nas cidades brasileiras, assim como a especulação imobiliária. Cumpre ressaltar que o aumento dos investimentos em habitação sem a necessária transformação da base fundiária urbana nas cidades brasileiras tem gerado, de forma espetacular, "o aumento dos preços de terra e imóveis desde o lançamento do PMCMV" (MARICATO, 2011, p. 70), em outras palavras, a atitude especulativa vem sendo potencializada pela própria "introdução de investimentos maciços dos programas federais" (2011, p. 78).

Se, por um lado, a política habitacional atual é praticada como elemento de dinamização econômica em decorrência da geração de empregos e fomento a indústria da construção civil, coloca-se de maneira desarticulada com uma política de ordenamento territorial e fundiária destinada a disponibilizar terra para moradia popular, promovendo, conseqüentemente, um extraordinário aumento no preço de terras e imóveis (ROLNIK et al., 2012, p. 14). A autora ainda foi categórica ao afirmar que o PMCMV foi executado como uma política industrial e com grande apelo eleitoral, ignorando as conquistas no campo do direito à cidade e do direito à moradia. Deste modo, o financiamento direto às construtoras, como estímulo à produção habitacional de mercado, "se transformou em um enorme mecanismo de transferência de subsídios públicos, do orçamento estatal, para o preço da terra e dos imóveis em uma conjuntura sem controle algum sobre o processo de especulação imobiliária" (ROLNIK et al., 2012, p. 14).

Importa ressaltar, conforme expôs Maricato (2011, p. 63), que o governo federal projetou o PMCMV em parceria com as 11 maiores empresas do ramo da construção civil promotoras de moradia, entre elas a própria ECP Incorporadora. Tendo em vista o testemunho do presidente da ECP que declarou ter participado "ativamente da concepção" do PMCMV e que ele teria sido "feito a quatro mãos: Caixa Econômica Federal mais construtoras" (SHIMBO, 2010, p. 29). O pacote

habitacional surgiu como salvação para o setor que estava entrando em crise profunda por fatores internos e externos (ARANTES; FIX, 2009, p. 15). Os autores salientam que, no primeiro semestre de 2009, o setor da construção civil liderou de forma disparado a alta na Bolsa de Valores (58% acima do segundo colocado), impulsionado pelo anúncio do pacote habitacional, sendo que as empresas que mais se beneficiaram foram as voltadas ao mercado econômico<sup>136</sup> (Tenda, MRV e Rodobens), que, após dois meses do anúncio do pacote, tiveram ganhos especulativos de até 126% em suas ações na Bolsa (2009, p. 15).

Os avanços conceituais sobre o tema habitação social, tanto no que se referiu à legislação urbanística quanto ao que se referiu aos projetos arquitetônicos, "não foram incorporados à sua operação [...] o impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis" (MARICATO, 2011, p. 68). Não obstante o crescente investimento estatal em infraestrutura, beneficiando diretamente o setor privado, a autora advertiu que a maior parte da localização das novas moradias (grandes conjuntos, sendo algumas verdadeiras cidades) "vem sendo definida por agentes do mercado imobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas à lógica do mercado" (2011, p. 69).

Em face da forma como o PMCMV foi planejado e vem sendo até então executado, é possível dizer que esta frente neodesenvolvimentista apostou na iniciativa privada como agente motora do processo de execução da política habitacional. A justificativa para essa opção foi a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) "na aplicação de recursos e a lentidão na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que acabou induzindo o Governo Federal e a Casa Civil a optarem por uma produção diretamente de mercado" (FIX; ARANTES, 2009, p. 2). Por outro lado, os movimentos populares em virtude de seus mutirões ou as cooperativas, "teriam pouca capacidade de resposta a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das suas obras" (ARANTES; FIX, 2009, p. 3).

De acordo com Armando Lamarca Santos, representante do MNLM, a burocracia representa um dos maiores entraves para a construção de moradia popular pelos movimentos sociais tendo em vista que "o mesmo conjunto de

---

<sup>136</sup> O mercado econômico no momento do lançamento do PMCMV envolvia unidades habitacionais direcionadas as famílias com rendimentos entre 3 à 5 salários mínimos.

documentos exigidos para uma empreiteira construir 20 mil casas é exigido também para os movimentos sociais” (Entrevista concedida em 29 de abril de 2014). Nas palavras de Carlos Eduardo Souza, representante do MNLM, “há dinheiro para construir casas populares, o problema é a burocracia” (Entrevista concedida em 29 de abril de 2014).

Nesse sentido, o governo federal, ao invés de buscar reverter os eventuais entraves à gestão pública e de fragilidade do associativismo popular, ou criar mecanismos de assistência técnica (ante a participação de engenheiros e arquitetos supervisionando ou auxiliando no processo de construção) às formas alternativas de construção, reconheceu que a eficiência, enfim, está mesmo do lado das empresas privadas.

Ressalta-se que as empresas da indústria da construção habitacional em processo de abertura de capital na bolsa de valores (BOVESPA), recorreram a formação de um “*land bank*”, ou “estoques de terras”, através do alto investimento na busca e aquisição de terrenos, de forma a garantir, aos investidores externo, sua reprodução contínua e ampliada e consequentemente, a valorização do capital empregado nas empresas [...] em meados 2006 e 2007. (CAMPOS, 2013, 74-75, destaque do autor)

Em face da aquisição de *land bank*, as grandes incorporadoras que atuam no Brasil tornaram-se grandes proprietárias de terrenos, transformando a renda fundiária em uma fonte significativa de acúmulo de capital. Além disso, em virtude do uso de grandes estoques de terras, a implantação de residências do PMCMV concentrados numa mesma região pode promover uma substituição do padrão do uso do solo nesta localidade, isto é, no lugar onde havia residências de um determinado padrão, ou até mesmo ausência de elementos de urbanização, surgiriam habitações de um padrão socioeconômico maior ou apareceriam mais investimentos em infraestrutura advindo da obrigação do estado, por exemplo, em garantir a existência de equipamentos públicos em caso de execução de obras do PMCMV<sup>137</sup>.

Conforme destacou Delmar Caribé, integrante da SEMHAB, embora alguns terrenos onde são construídos empreendimentos do MCMV sejam doados pelo município de João Pessoa, na maioria dos casos são os “próprios empresários que compram e dão entrada nos projetos”, isto é, escolhem onde serão situados os conjuntos habitacionais. (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014). Significa dizer que os setores privados da construção civil, como é caso da cidade de João Pessoa,

---

137

promovem grandes influências na definição das políticas públicas habitacionais ao escolher a localização dos terrenos onde serão construídos os empreendimentos do PMCMV.

Segundo Delmar Caribé, integrante da SEMHAB, “quando se encontra terrenos distantes do arruamento, a prefeitura se compromete oficialmente a fazer a licitação para levar calçamento, esgoto, água, escola, creche, posto de saúde” (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014). Essa obrigação está prevista no art. 5-A, inciso III, da lei nº 11.977/2009 que determina que o “Poder Público deve implantar: infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica”. Assim sendo, as empreiteiras lucram não apenas com implantação dos empreendimentos do PMCMV, mas também com os benefícios oriundos da urbanização de regiões que antes não haviam qualquer elemento da vida urbana, tendo em vista a prática da aquisição de *land bank*, ou seja, os terrenos vizinhos aos conjuntos habitacionais do PMCMV que podem ser comercializados ou construído novos residenciais.

Logo, a escolha feita pelo setor da construção civil em relação aos locais aonde vem sendo construídos os conjuntos habitacionais do PMCMV, em regra, distantes das regiões centrais ou previamente urbanizadas, não vem se pautando no ideário da democratização do direito à cidade, mas exclusivamente fundada pelo que o art. 170 da Constituição Federal chama por “livre iniciativa”. O protagonismo da iniciativa privada na concretização das PMCMV dá-se em face da busca pelo lucro a curto (com o barateamento do processo de construção) e médio/longo prazo (a valorização da terra urbana onde serão construídos os empreendimentos, regiões que antes eram desabitadas, o que garantiam preços mais baixos no momento de sua aquisição em massa).

Nas palavras de Carlos Eduardo Souza, representante do MNLM, o PMCMV além de “beneficiar o povo, a população mais carente através do acesso à casa própria” objetiva, especialmente, “movimentar a economia, porque o setor da construção civil é o que mais lucra com esse programa habitacional (Entrevista concedida em 29 de abril de 2014). Por sua vez, Delmar Caribé, o integrante do SEMHAB, ressalta que “o povo não está interessado em saber quem lucrou mais com PMCMV e sim preocupado em obter o acesso à casa própria, sair do aluguel” (Entrevista concedida em 8 de abril de 2014). É a partir da pretensão das camadas



populares de obterem acesso à moradia digna que se legitima a transferência de dinheiro público para a iniciativa privada que se vale da comercialização de imóveis com subsídios estatais e da especulação imobiliária para potencializarem seus lucros.

Isto posto, em decorrência da elevação do preço da terra urbano, elemento que agrava as condições de vida das camadas populares nas cidades brasileiras, é possível afirmar que tais agentes privados, inseridos ou não à estrutura burocrática estatal, lucram em face da implantação do PMCMV e, conseqüentemente, ante a produção do espaço urbano regida pela ótica do capital. A política habitacional materializada em decorrência do PMCMV acaba se distanciando cada vez mais da possibilidade de enfrentar concretamente a problemática habitacional e promover a democratização dos espaços urbanos.

### **3.2.3 Reflexões sobre o direito à cidade em face da experiência do Programa Minha Casa Minha Vida em João Pessoa**

Para efeitos deste estudo, entendemos ser impossível promover a universalização do acesso à moradia sem restringir o gozo ilimitado sobre o direito de propriedade privada, levando em considerações todas as suas derivações, sejam elas, a especulação imobiliária<sup>138</sup>, a crescente valorização dos preços das terras urbanas ou os valores abusivos cobrados pelos aluguéis. Manejar a problemática habitacional perpassa, acima de tudo, pelo enfrentamento à hegemonia do capital, não se limitando as capacidades e conveniência do Estado em atender, pontualmente, as demandas reivindicativas das camadas historicamente subalternizadas.

Compreende-se ainda que o acesso à moradia está vinculado a uma série de outros direitos e elementos que devem estar interligados a uma forma de habitação adequada, sejam eles, serviços públicos (saneamento básico, iluminação, abastecimento de água, saúde, transporte coletivo, educação etc) ou espaços

---

<sup>138</sup> A importância da especulação imobiliária provém, essencialmente, da permanência da penúria em algumas formas moradias e regiões enquanto um outro conjunto de construções são valorizadas por serem contempladas por serviços que não são socializados para a totalidade dos espaços urbanos. Neste ponto, concordamos com Castells ao afirmar que “o primeiro obstáculo que a política habitacional deve vencer é a especulação imobiliária, pois uma vez que ela aparece, seu mecanismo absorve todos os orçamentos-moradias de que se pode dispor não sendo contabilizada a “enorme defasagem entre construção e necessidade de moradia” (2009, p. 229).

coletivos e públicos de entretenimento (teatros, pistas de skate, centros de danças populares etc)<sup>139</sup>. A questão da moradia, como Engels (1988) previra, ainda que agravada, politicamente desempenha apenas um papel menor, do mesmo modo que, quase um século depois, Lefebvre (1968b) apontara que a análise isolada da questão da moradia oculta a problemática da cidade e do urbano.

Ainda que tenham sido anunciadas intervenções do Estado brasileiro nas cidades mediante uma perspectiva que aponta para a totalidade das questões socioespaciais, em face de investimentos realizados conjuntamente nas áreas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento territorial, competência do MCidades, a política habitacional e urbana é, por outro lado, conduzida por setores da sociedade que historicamente se beneficiaram da reprodução do padrão segregador e excludente de conformação do espaço urbano, ou seja, a iniciativa privada. O Estado e a empresa, apesar de possuírem diferentes naturezas, convergem para a segregação com o Estado agindo, sobretudo, “por cima e a Empresa por baixo (assegurando a habitação e a função de habitar nas cidades operárias)” (LEFEBVRE, 1968b, p. 90).

Cabe destacar que o pacote habitacional em análise não consegue cuidar da questão fundiária, especialmente o problema da terra e da valorização dela, tendo em vista que não intercala a previsão de investimentos e subsídios do PMCMV a um conjunto de instrumentos que controle a especulação da terra. Acontece que quanto mais recursos se aplicarem ao programa, mais a terra será valorizada e posteriormente mais o custo da unidade irá subir, e assim mais esse dinheiro será captado pela propriedade fundiária, pelos proprietários. Assim, usam-se recursos públicos para minimizar o déficit habitacional, dando subsídios para atender à população de baixa renda, mas promove-se, indiretamente, benefício aos proprietários da terra que se aproveitam, por exemplo, da *land bank*.

Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos, diante da possibilidade de aumentar mais ainda nesses espaços sua margem de lucro. A título de exemplo, durante a realização da pesquisa de campo no Residencial Irmã Dulce foi constatado ao seu lado um anúncio referente a

---

<sup>139</sup> A cidade se compõe tanto de espaços desabitados como inabitáveis (edifícios públicos, monumentos, praças, ruas, vazios grandes ou pequenos), tendo em vista que o *habitat* não representa o único elemento constitutivo da cidade, a qual não pode ser definida por essa função isolada. (LEFEBVRE, 1968b, p. 60)

construção de um loteamento particular chamado de “Novo Horizonte”, assim como a existência do Residencial Jardim das Colinas, construído pelo PMCMV, financiando com recursos do FAR e também habitado por famílias de baixa renda<sup>140</sup>. Ocorre que o loteamento “Novo Horizonte”, em fase inicial de construção e desvinculado do PMCMV, será beneficiado pela infraestrutura disponibilizada pelo poder municipal por conta da construção do Residencial Irmã Dulce e, posteriormente, o Residencial Jardim das Colinas.

O atual modelo de política habitacional ampliou a oportunidade de lucro na produção de moradia para as populações de baixa renda. A potencialização dos lucros não se dá apenas pela comercialização dessas unidades habitacionais isoladamente, mas, sobretudo, pelo fato da iniciativa privada, por meio da aquisição de *land bank*, se aproveitar da valorização das regiões que recebem investimentos do Estado em decorrência da instalação de residenciais do PMCMV e poder desenvolver empreendimentos particulares de forma simultânea ou posteriormente.

Acontece que os projetos prévios de implantação do PMCMV não são formulados em face dos interesses públicos ou em parceria com os grupos, organizações e movimentos sociais. A iniciativa privada possui relevante autonomia para determinar, por exemplo, a localização dos empreendimentos e o formato das unidades habitacionais. São estritamente concebidos como “mercadorias, rentáveis a seus proponentes. Mesmo que submetidas à aprovação dos órgãos competentes, estes estão pressionados em todas as instâncias a obter resultados quantitativos para cumprir as metas do programa” (FIX; ARANTES, 2009, p. 15).

Em relação a esses critérios quantitativos e no que concerne à habitação, percebe-se que alguns elementos criticados por Manuel Castells na análise sobre os conjuntos habitacionais construídos pelo governo francês<sup>141</sup> vêm se repetindo na realidade brasileira, especialmente a começar pelo BNH. Leva-se em consideração que “os programas públicos se sucedem a fim de construir a maior quantidade possível de apartamentos, sem preocupação com a qualidade” (2009, p. 114).

No caso da política habitacional atual, é possível dizer que as empresas

<sup>140</sup> Os anexos “f” e “g” ilustram, respectivamente, o anúncio de um novo empreendimento privado e o residencial Jardim das Colinas (construído com verbas do PMCMV), situados ao lado do Residencial Irmã Dulce. O Jardim das Colinas, localizado no bairro Colinas do Sul, possui 288 apartamentos, sendo 18 adaptados para o acolhimento de idosos ou pessoas com deficiência, divididos em 18 blocos. Os imóveis possuem cerca de 60 m<sup>2</sup>, incluindo as áreas privativas e de uso comum, e contam com sala, dois quartos, banheiro, cozinha e área de serviço.

<sup>141</sup> De 1959 a 1962, 12% dos novos apartamentos foram declarados inabitados na França (CASTELLS, 2009, p. 114).

construtoras e incorporadoras possuem grande autonomia com relação ao Estado no que diz respeito à concepção e à construção das unidades habitacionais, embora ainda dependam institucional e financeiramente do agente público na medida em que o estímulo ao aumento da quantidade de unidades habitacionais produzidas funciona como indicador de desempenho da própria política pública (SHIMBO, 2010, p. 342).

De modo geral, parte-se do pressuposto da incapacidade da economia privada em subvencionar as necessidades mínimas de moradia exigindo “a intervenção permanente dos organismos públicos, em nível local e em nível global”, sendo que essa intervenção “não é única, e se insere no interior da política do Estado, e em particular, de sua política econômica” (CASTELLS, 2009, p. 236). O Estado brasileiro autorizou o setor privado a moldar a execução das políticas habitacionais em face de seus próprios interesses, que estão longe de convergir com o bem-estar coletivo, especialmente, das camadas de baixa renda, tendo em vista serem pautados com base na lógica de mercado.

Com base na avaliação publicada pelo Observatório das Metrópoles em relação à primeira fase do PMCMV (CARDOSO, 2013), podemos elencar três elementos problemáticos dos quais focaremos na análise dos dois primeiros, quais sejam, a tipologia e padronização; localização; o modelo de condomínio fechado, idealizado para o estilo de vida da classe média e depois adaptado para estes novos empreendimentos.

Conforme expõe a pesquisa do IPEA (2014, p. 39), a tipologia habitacional mais frequente no Brasil promovida pelo PMCMV é a “casa” (51,6% do total), estando a maioria dessas unidades localizadas em loteamentos. No caso de João Pessoa predominou a tipologia “apartamento”, como é o caso do Residencial Anayde Beiriz que conta com 584 unidades habitacionais, somando-se aos 38% do total de unidades da amostra que adotaram essa tipologia<sup>142</sup>.

No que tange à problemática da localização dos empreendimentos construídos em áreas muito periféricas, foi percebida a ausência de serviços básicos para aquela população, já que dentro de um conjunto não era permitido ter áreas comerciais. Carlos Eduardo Souza, representante do MNLM da Paraíba,

---

<sup>142</sup> Os apartamentos representam “mais de metade das amostras das seguintes áreas representativas: Ceará, Paraíba, Rio de Janeiro e Espírito Santos, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul” (IPEA, 2014, p. 39). As imagens referentes ao Residencial Anayde Beiriz encontram-se no anexo “h”.

problematizou que muitas famílias têm “dificuldade em obter acesso a emprego nas novas localidades”. Além disso, o caráter verticalizado de alguns conjuntos habitacionais do PMCMV, predominante entre os empreendimentos paraibanos observados pelo IPEA (2014), dificulta que algumas famílias desenvolvam atividades comerciais nas unidades habitacionais. Segundo Carlos Eduardo Souza, o fato de estarem morando em apartamento promove dificuldade em “associar a moradia a pequenos comércios, possibilitando o sustento da família, como acontece com as casas térreas” (Entrevista concedida em 29 de abril de 2014).

Por sua vez, na presente pesquisa observou-se tentativas de algumas famílias do Residencial Irmã Dulce, Anayde Beiriz e Manacá em desenvolver atividades econômicas por meio de microempresas ou de pequenos comércios informais. Essas iniciativas alteraram o objetivo inicial que estava associado às novas unidades habitacionais, isto é, servirem exclusivamente de abrigo, dormitório para os moradores. O texto original da lei 11.977/2009 proibia tais práticas, embora se tratasse de uma legítima tentativa de sobrevivência das famílias beneficiárias pelo PMCMV nas novas localidades. No entanto, em decorrência da mudança na legislação que trata o PMCMV<sup>143</sup>, passou-se a permitir a criação de atividade comercial em condomínios, como forma de promover a sustentabilidade econômica, medida que se estende aos casos de requalificação de imóveis urbanos.

A incidência de atividades econômicas foi constatada em maior intensidade no Residencial Irmã Dulce, seja por ser o maior dos residenciais aqui estudado, seja pelo fato de cada unidade habitacional ter direito à uma garagem, onde pode ser construída pequenos estabelecimentos comerciais como lanchonetes, oficinas de carro, lava-jato, mercearias, salões de beleza, pequenos supermercados etc. Além disso, o Residencial Irmã Dulce foi construído numa região em que não havia qualquer elemento da vida urbana, diferentemente do Residencial Anayde Beiriz e Manacá, construídos em regiões distante do centro mas que são próximos de áreas previamente urbanizadas.

Foi constatado também a existência de uma feira livre ao lado do Residencial Irmã Dulce que vem ocorrendo todos sábados desde janeiro de 2015<sup>144</sup>. Segundo Joana Conceição, integrante da Associação de Moradores, antes da existência

---

<sup>143</sup> Em decorrência da Lei nº 12.424, de 2011, passou-se a serem admitidas atividades comerciais no espaço dos residenciais do MCMV

<sup>144</sup> As imagens referentes aos comércios instalados e à feira livre encontram-se nos anexos “d” e “g”.

dessa feira livre “era muito difícil de comprar produtos, tínhamos que se deslocar para outros bairros” (Entrevista concedida em 20 de fevereiro de 2015). Ressaltou ainda que uma das principais motivações para o planejamento dessa feira livre é o fato das pessoas da comunidade precisar trabalhar por conta da dificuldade em obter acesso fácil ao centro da cidade e conseqüentemente ao mercado de trabalho.

Nas palavras da moradora,

Esse conjunto aqui era pra ter vindo com um centro comercial, um mercado público. Tem muitas pessoas que vivem de vender, sendo autônomo. Então algumas pessoas se juntaram para organizar a feira, as pessoas estão trabalhando e vão continuar. Por não ter um mercado público as pessoas transformam as garagens em pequenos comércios. É a luta pela sobrevivência, poder viver nessa comunidade”. (Entrevista concedida em 20 de fevereiro de 2015).

O imprevisto, a espontaneidade e, sobretudo, a necessidade de sobrevivência contribuíram para que o espaço onde foi construído o Residencial Irmã Dulce se transformasse de modo a atender parte das expectativas mais básicas dos habitantes. Neste ponto, concordamos com Lefebvre ao vislumbrar a cidade como uma obra, ante a tentativa de produção da cidade e das relações sociais na cidade como a “produção e reprodução de seres humanos, mais do que a produção de objetos” (1968b, p. 49). Em outras palavras, “nem o arquiteto, nem o urbanista [...] ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações sociais [...], apenas a vida social (a praxis) na sua capacidade global possui tais poderes” (1968b, p. 100). O fato dos empreendimentos do PMCMV serem implantados sem qualquer diálogo com os futuros beneficiários do programa não impede que as relações socioeconômicas e culturais sejam forjadas de modo a se adaptarem ao espaço onde estão instalados.

A construção massificada e padronizada de habitações em zonas periféricas e em grandes loteamentos é justificada por seu baixo custo e celeridade na conclusão <sup>145</sup>. São nessas regiões afastadas do centro, onde quase inexistem elementos da vida urbana, conforme pode ser observado no anexo “j”, onde são possíveis encontrar grandes terrenos que possam ser construídos os empreendimentos do PMCMV de modo a atender o maior número possível de famílias de baixa renda.

---

<sup>145</sup> No caso de João Pessoa, é possível afirmar que as unidades habitacionais do MCMV – faixa 1 – foram, em regra apresentadas de forma padronizada, isto é, possuem a mesma fachada e configuração interna semelhante. Em relação aos empreendimentos “Irmã Dulce”, “Manacá” e “Anayde Beiriz”, situados na capital paraibana (IPEA, 2014), a quantidade de unidades habitacionais, localizados no mesmo loteamento, variam entre 244 à 1240 apartamentos.

Neste ponto, conforma, visualmente, a criação de verdadeiros blocos de cidades, como é o caso do Residencial Irmã Dulce, a título de exemplo, composto por três empreendimentos: Irmã Dulce A, que contempla 440 apartamentos, distribuídas em 110 blocos; Irmã Dulce B, com 480 apartamentos em 120 blocos; e o Irmã Dulce C, com 320 famílias em 120 blocos<sup>146</sup>. Ao total são 1.240 unidades habitacionais construídos numa mesma localidade onde antes não havia nenhuma construção, apenas mato.

A partir da construção de empreendimentos de grande porte, são demandados equipamentos públicos para atender aos novos moradores da região. Ocorre que os serviços públicos básicos como educação e saúde chegam depois e não antes ou simultaneamente ao processo de mudança das pessoas que adentram aos novos conjuntos habitacionais, conforme pode ser observado na figura 11, anexo “f”. Durante as visitas ocorridas no início do ano de 2015 à vizinhança dos Residenciais Irmã Dulce foi possível observar diversas obras públicas ainda começando a serem executadas, como é caso de uma escola municipal. Segundo anúncio instalado no local, a obra estava datada a começar janeiro de 2013 e término em janeiro de 2014 (figura 11, anexo “f”).

Conforme ilustrações em anexo, a concentração dessas unidades habitacionais no mesmo espaço pode passar a impressão de um mar uniforme de moradias quando não havia anteriormente entre elas elementos de uma vida urbana, inclusive aqueles mais banais, como pequenos mercados, mercearias, padarias etc. O caminho que permite acesso aos residências Irmã Dulce, durante as visitas da pesquisa de campo, dá a impressão de estar adentrando numa nova cidade especialmente pela existência de grandes vãos que antecede esses empreendimentos. São blocos de cidades criados para serem ocupados pelas classes populares, criadas e entregues unilateralmente pelas construtoras para serem moradias-dormitórios que subjagam a criatividade e o improviso dos homens e mulheres em intervirem na realidade que os rodeiam. Nas palavras do integrante da SEMHAB,

O Irmã Dulce, antes de ser construído, não tinha nada. E hoje possui creche, escola, posto. Na Conferência da Cidade discutimos a necessidade de arborizar. Temos a noção que estamos construindo **cidadizinhas**, há conjuntos que terão 2 mil unidades. Se você multiplicar por 4 terão 8 mil pessoas, teremos conjuntos habitacionais maiores que muita cidade do Estado. **Estamos levando esses conjuntos absolutamente arquitetado,**

<sup>146</sup> Observar as imagens dos anexos “d”, “e”, “f” e “g”.

**como se fosse uma Brasília reduzida.** Uma cidade com rua, ciclovia, com estacionamento, com praça, quadra de esporte, centro comunitário. Estamos reconstruindo a cidade. (Delmar Caribé, entrevista concedida 08 de abril de 2014, grifo nosso)

Trata-se praticamente de uma nova cidade construída fora da cidade para servir de moradia-dormitório para pessoas que, por conta própria, não conseguem adentrar formalmente no mercado imobiliário. O Residencial Irmã Dulce, descrito acima, além de estar situado numa zona de adensamento entre o urbano e o rural, envolve uma quantidade de unidades habitacionais que superou aproximadamente 23% dos municípios do estado da Paraíba, em relação à presença de domicílios permanentes nestas localidades (CENSO, 2010). Em outras palavras, somente o Residencial Irmã Dulce é maior do que 51 municípios do Estado da Paraíba, ainda que não leve em consideração a quantidade de habitantes permanentes. Representa uma constatação fática que justifica o termo “bloco de cidades” usado anteriormente por exibirem uma quantidade exorbitante de moradias localizada no mesmo espaço configurado. Neste posto, concordamos com Harvey ao afirmar que a combinação de capitalismo com políticas estatais de bem-estar “tem produzido uma transformação substancial nas formas metropolitanas” (1980, p. 237), que não necessariamente democratiza o direito à cidade ou universaliza o acesso à moradia.

As habitações do PMCMV, vistas como um sistema, são projetadas em conjunto, do simples utensílio, como um garfo, à própria construção em massa, dentro de uma lógica científica de produção<sup>147</sup>. Despojados de ornamentos, seguindo uma estética cartesiana, esses projetos se constituem dessa forma por serem produzidas de maneira fácil e barata, ou seja, mais adequados à produção industrial (SILVA; CAVALCANTE, 2013, p. 3).

A impressão das famílias beneficiárias do PMCMV (Faixa I) com relação a alguns aspectos da inserção urbana não foi positiva. Os dados referentes à disponibilidade de equipamentos de saúde (postos de saúde, hospitais, clínicas e pronto socorros) próximos aos empreendimentos mostram, num estudo do IPEA, médias inferiores à 5,0 (numa escala que vai de 0 a 10) para várias unidades regionais brasileiras. No caso do município de João Pessoa, as notas referentes aos

<sup>147</sup> Embora não se possam classificar estilisticamente as habitações do PMCMV no estilo da arquitetura moderna, jazem em seu ideal a lógica da produção industrial em massa de construções padronizadas para a classe trabalhadora. A construção e a forma padronizada dos conjuntos habitacionais do PMCMV correspondem à reprodução do padrão segregador de conformação do espaço urbano e são pautadas na prevalência do lucro diante da inserção do mercado imobiliário na produção de moradias direcionadas às camadas populares (SILVA; CAVALCANTE, 2013, p. 3).



questos saúde, escola, facilidade de transporte e tempo de demora foram, respectivamente: 3,95; 4,12; 8,93 e 2,83 (IPEA, 2014, p. 83).

É possível afirmar que as distâncias dos empreendimentos da faixa I do MCMV aos centros das cidades foram percebidas na avaliação em face do quesito "demora no transporte público". O Residencial Irmã Dulce, Anayde Beiriz e Manacá estão situados a uma distância de, respectivamente, 20, 10 e 15 quilômetros do centro de João Pessoa. A média baixa de João Pessoa (2,83) denotou que era elevado o tempo de deslocamento entre as moradias e a escola ou o trabalho. Contudo, apesar da demora no traslado, a nota do quesito proximidade de pontos de ônibus (8,93) apontou que há oferta de serviços de transporte, sugerindo que a demora foi resultado mais da distância dos empreendimentos aos centros do que da falta de transporte (IPEA, 2014, p. 83).

Por outro lado, as notas de satisfação com relação à localização da unidade habitacional no Brasil obtiveram médias relativamente elevadas (7,84), assim como a percepção geral de bem estar das famílias beneficiárias do PMCMV (8,77), definidas em face de três questões, quais sejam, a satisfação geral com a nova moradia; a melhoria de vida (aumento de bem estar) e a intenção de permanecer naquela residência (IPEA, 2014, p. 87). No caso de João Pessoa, com relação às referidas questões, as notas foram relativamente altas, sejam elas, 9,23 (satisfação geral com a nova moradia); 8,28 (melhoria de vida) e 8,35 (intenção de permanecer naquela residência).

Esse fato sugeriu que, apesar da pesquisa de avaliação com os beneficiários indicarem carências em relação aos quesitos saúde e educação, assim como a demora no traslado para o trabalho e escola, por exemplo, os beneficiários entrevistados estavam, de modo geral, satisfeitos com as unidades habitacionais do PMCMV. Ao serem questionadas sobre como definem e se sentem no PMCMV, as integrantes da associação de moradores do Residencial Anayde Beiriz e Irmã Dulce respondem, respectivamente:

Estou feliz, sou feliz, pago minhas prestações em ordem. A gente agradece, para a vista que nós tínhamos antes e pra vista que eu tenho agora, estou agradecendo todos os dias a Deus e aquelas pessoas que fizeram essa caridade com os pobres. Nunca tive uma casa própria. Nunca tive o direito de dizer 'eu tenho um documento, uma coisa que é minha. O que vale é ser meu. Eu amo essa palavra meu. (Alice Dourado, integrante da Associação de Moradores do Residencial Anayde Beiriz, entrevista concedida em 20 de janeiro de 2015)

Obrigado. Eu amo o meu apartamento, me tirou do aluguel, me tirou de

muita dificuldade. Hoje eu tenho minha casa, o que eu ganho dá pra pagar as contas, dá pra sobreviver. Eu só tenho o que agradecer ao PMCMV. Antigamente pobre não tinha como ter sua casa própria. (Joana Conceição, integrante da Associação de Moradores do Residencial Irmã Dulce, entrevista concedida em 20 de fevereiro de 2015)

As referidas falas ilustram a figura do indivíduo beneficiado isoladamente e não enquanto grupo ou classe social. Vislumbra-se o acesso à moradia nos moldes do PMCMV enquanto uma dádiva, um presente dos governantes aos que antes não tinham acesso formalmente ao mercado imobiliário, ainda que fosse reconhecido, durante as entrevistas, que inúmeras outras famílias não são contempladas pelo programa habitacional como elas foram.

A perspectiva liberal dos Direitos Humanos, criticada por Marx (2010), e reproduzida na execução do PMCMV, não se fundamenta na relação do homem com os demais seres humanos, mas, o oposto, na desvinculação entre um homem e outro. O acesso à moradia enquanto um desdobramento da propriedade privada trata-se do direito a essa desvinculação, “o direito do indivíduo limitado, limitado a si mesmo” (MARX, 2010, p. 49). Logo, a partir desse modelo de política habitacional, o Estado não apenas garante a proteção aos direitos individuais, entre eles a propriedade, como havia proposto Locke (2001), mas, sobretudo, transforma parte das camadas historicamente subalternizadas em proprietários. Conforme adverte Marx (2010), nenhum dos chamados Direitos Humanos utilizados para mascarar a exploração e a dominação ultrapassa, portanto, o egoísmo do homem, do indivíduo voltado para seu interesse particular.

A ideia de individualismo possessivo, descrito por Macpherson (1970) a partir das reflexões sobre a obra de Locke (2001), é visível no momento que Alice Dourado, integrante da Associação de Moradores do Residencial Anayde Beiriz, exalta o pronome “meu”, colocando a propriedade enquanto o maior dos direitos, muito mais importante que o fato de estar morando numa casa melhor que a anterior<sup>148</sup>. A conquista da propriedade pelo indivíduo, impensável em outros momentos diante da renda mensal obtida por essas pessoas entrevistadas, torna-se a zona de acesso à cidadania, isto é, se reconhecer finalmente enquanto parte da sociedade capitalista. Importa ressaltar que essa ideia de proprietário jamais iguala os beneficiários do PMCMV aos detentores dos meios de produção, todavia enaltece

---

<sup>148</sup> Durante a entrevista concedida em 20 de janeiro de 2015, Alice Dourado descreveu que viveu ao longo de sua vida em precárias instalações.

a conquista individual reafirmando a propriedade privada como a base dos Direitos Humanos.

Além disso, importa ressaltar que os elementos referentes ao direito à cidade como um todo não afetaram de modo decisivo sua satisfação com o fato de estarem numa moradia própria, ou seja, "as avaliações de cunho subjetivo quanto à propriedade e à moradia [...] parecem prevalecer sobre as deficiências percebidas com relação à inserção urbana" (IPEA, 2014, p. 81). Permite-nos refletir sobre como o viés da propriedade privada é utilizado para solucionar a questão da habitação, fazendo com que se associe o direito à moradia ao mero fato de ser proprietário de uma casa, conforme também percebido na definição de Regina de Cássia Assunção sobre o PMCMV ao afirmar que "o sonho da casa própria significa humanizar a vida da pessoa" (Integrante da SEMHAB, entrevista concedida em 30 de abril de 2014).

Pode-se afirmar, portanto, que o acesso à casa própria é percebido pelos beneficiários do programa e conduzida pelo Estado como um dos principais elementos de inclusão social em meio à sociedade capitalista e vislumbrado de forma individualizada, isto é, entendendo os sujeitos beneficiários enquanto indivíduos e não enquanto classes sociais ou camadas historicamente subalternizadas.

### **3.2.4 Entre o direito burguês e a lógica distributiva**

No universo deste estudo, importa destacar que a implantação do PMCMV não mensura em sua tipologia as particularidades de cada beneficiário do programa, melhor dizendo, cada núcleo familiar contemplado pela unidade habitacional, tratando de maneira uniforme questões complexas, conforme abordado no item anterior. Assim como o espaço das cidades é apropriado e demandando de modo diferente pelas pessoas, o mesmo pode-se dizer com relação às unidades habitacionais e as famílias beneficiárias do PMCMV<sup>149</sup>.

A avaliação do IPEA apontou que, de forma geral, os beneficiários do PMCMV estão satisfeitos com a distribuição dos cômodos das moradias, visto que tanto a

---

<sup>149</sup> Segundo avaliação realizada pelo IPEA (2014, p. 70), 55,1% das famílias beneficiárias pelo PMCMV na capital paraibana possuíam 1 ou 2 filhos e 10,4% possuíam 3 ou mais filhos. Embora na grande maioria das unidades habitacionais (91,3%) residisse apenas uma família, o número médio de moradores por domicílio é de 3,32. Ou seja, tratava-se de famílias relativamente populosas, levando em consideração o espaço médio de cada unidade habitacional.

média nacional (7,88) como as notas médias em cada região foram relativamente altas<sup>150</sup> (2014, p. 79). Por outro lado, a média da nota de satisfação com relação à área de moradia na capital paraibana foi relativamente baixa (3,84), que leva em consideração o adensamento e o tamanho das unidades habitacionais<sup>151</sup>. Significa dizer que, havendo três ou mais integrantes num mesmo núcleo familiar, por exemplo, as unidades habitacionais entregues serão as mesmas.

Marx, na obra *“Crítica del Programa de Gotha”*, que apresentou um conjunto de observações às diretrizes do futuro partido operário alemão unificado, trouxe algumas ponderações que nos permitem analisar a forma como a política habitacional foi fundamentada e vem sendo conduzida pelo Estado brasileiro. Tem-se em vista a influência tanto dos partidos de orientações socialistas como os sociais-democratas, na proposição das políticas públicas promovidas pelo Estado capitalista.

As particularidades que envolvem os indivíduos e as classes sociais são tratadas indiscriminadamente na conformação das políticas públicas habitacionais, como foi possível perceber, por exemplo, na forma padronizada que foram entregues os conjuntos habitacionais, especialmente levando-se em consideração o tamanho de cada unidade, como ocorreu na cidade de João Pessoa. Conforme destaca Marx, *“el derecho igual”* segue sendo aqui, em princípio, *“el derecho burguês, aunque ahora el principio y la práctica ya no se tiran de los pelos, mientras que en el régimen de intercambio de mercancías, el intercambio de equivalentes no se da más que como término medio, y no en los casos individuales”* (1977, p. 17, grifo do autor).

Apesar do relativo avanço que as políticas sociais representam nas condições de sobrevivência de parte das camadas historicamente subalternizadas, esse *“derecho igual”* continua sendo conduzido, implicitamente, em face de uma limitação burguesa. Ou seja, *“este derecho igual es un derecho desigual para trabajo desigual [...] en el fondo es, por tanto, como todo derecho, el derecho de la desigualdad”* (1977, p. 17, grifo do autor). Marx (1977) defendeu que o direito somente poderia

<sup>150</sup> De acordo com a pesquisa realizada pelo IPEA, essas notas estão associadas ao perfil dos beneficiários da Faixa 1 do PMCMV, “a grande maioria veio de assentamentos precários e áreas de risco – critérios prioritários para a acomodação das famílias [...] a aparência organizada da casa, ou do apartamento, com separação, cômodos e privacidade parece ter um efeito positivo” (2014, p. 80-81).

<sup>151</sup> O número médio de moradores em João Pessoa, conforme apontou pesquisa do IPEA, foi acima de três pessoas por unidade, cujas metragens estão entre 42,03 m<sup>2</sup>, 43 m<sup>2</sup> e 41,44 m<sup>2</sup> de área privativa, respectivamente, no Residencial Irmã Dulce, Manacá e Anayde Beiriz.

consistir, por natureza, na aplicação de uma medida igual quando levar em consideração que os indivíduos são desiguais, no contrário, não seriam indivíduos distintos, se não fossem desiguais. Deve-se levar em conta, deste modo, “*el caso concreto, sólo en cuanto obreros, y no se vea en ellos ninguna otra cosa, es decir, se prescinda de todo lo demás [...] uns tienen más hijos que otros*” (1977, p. 18, grifo nosso). Para evitar todos estes inconvenientes, o direito não teria que ser igual, e sim desigual, isto é, “*de cada, según su capacidad; a cada cual, según sus necesidades!*” (1977, p. 18).

Embora a Constituição brasileira expresse entre seus dispositivos, por exemplo, a necessidade de erradicação da pobreza e da marginalidade, assim como a redução as desigualdades sociais, concordamos com Marx (1977) quando reconheceu que o direito não pode ser nunca superior à estrutura econômica nem ao desenvolvimento cultural da sociedade por ela condicionado. Ocorre que o Brasil está inserido no modo de produção capitalista, que repousa no fato de “*que las condiciones materiales de producción les son adjudicadas a los que no trabajan bajo a la forma de propiedad del capital y propiedad del suelo, mientras la masa sólo es propietaria de la condición personal de producción, la fuerza de trabajo*” (MARX, 1977, p. 17).

Marx (1977) destacou ainda que se as condições materiais de produção fossem de propriedade coletiva dos próprios trabalhadores, diferentemente do que está estabelecido tanto na Constituição brasileira como nas relações sociais concretas, isto determinaria, por si só, uma distribuição dos meios de consumo distinta da atual. Da mesma forma, as políticas públicas de inclusão social, de lógica distributiva e seletiva, como ocorre com o PMCMV, que atua com base no ideário de que o provimento estatal da moradia pode resolver o problema habitacional.

De acordo com Inês Magalhães, secretaria nacional de habitação do Ministério das Cidades, “reconhecem-se os papéis do Estado, das políticas públicas e do planejamento como ingredientes fundamentais no processo de busca de maior igualdade social – objetivo de universalização do acesso à moradia digna” (IPEA, 2014, p. 17). Por outro lado, Regina de Cássia Assunção, integrante da SEMHAB, define o PMCMV como “um marco nacional por viabilizar às pessoas de baixa renda o acesso ao seu próprio teto de forma digna”, reconhece não ser possível “acabar com o déficit habitacional no município”, ainda que haja “uma meta de serem contratadas 13 mil moradias até o final de 2016” (Entrevista concedida em 30 de

abril de 2014).

Acontece que as políticas habitacionais são promovidas por um Estado comprometido com o incremento do capitalismo, logo, dificilmente a problemática habitacional estaria resolvida tendo em vista que esse modo de produção depende também da insolubilidade desse problema para se reproduzir e permanecer hegemônico, conforme Engels (1988) afirmou na obra “A questão da moradia”<sup>152</sup>. É possível dizer ainda que, no caso do PMCMV, não se “*reconoce ninguna distinción de clase, porque aquí cada individuo no es más que un obrero como los demás*” (1977, p. 17), ou seja, a política habitacional no Brasil atua segundo critérios meramente distributivos e quantitativos objetivando imprimir uma imagem aparentemente humanizada e social do Estado capitalista.

Os Estados são mediadores dos conflitos de classes e, no caso do Brasil, são geridos por um conjunto de forças políticas que, estando ou não orientados diretamente por teorias socialistas ou sociais-democratas, incluem, expressamente, mecanismos que sugerem a distribuição das riquezas ou o combate às desigualdades. Ocorre que é impossível tratar a distribuição como algo independente do modo de produção, e, portanto, apropriar-se das contribuições das teorias socialistas como doutrinas que giram em torno apenas da distribuição, ou seja, deixando de lado “o cerne do problema, a transformação do modo de produção” (ENGELS, KAUTSKY, 2012, p. 20). Neste ponto, concordamos com os autores ao combaterem a ideia de que o socialismo e, conseqüentemente, a universalização do acesso à moradia pode ser vivenciada por meio do direito sem a transformação do modo de produção capitalista. Nesse sentido, descartamos a possibilidade da problemática habitacional ser resolvida em face de políticas públicas pautadas em critérios quantitativos, distributivos e voltadas para produção e reprodução do capital.

### **3.2.5 O Estado capitalista e a previsão da discriminação positiva em face das mulheres no Programa Minha Casa Minha Vida**

No universo deste trabalho, cabe destacar o último aspecto no qual nos permite afirmar com que o PMCMV contribui diretamente para a reprodução do capitalismo no Brasil. Mencionamos até aqui a relação entre o provimento da

---

<sup>152</sup> Obra analisada no primeiro capítulo dessa dissertação.

moradia pelo Estado e a obrigação deste na garantia de condições que permitam as camadas populares sobreviverem nas cidades que, ao mesmo tempo, servem às necessidades produtivas do capital; a vinculação do acesso à moradia ao ideário da propriedade privada; e o próprio incentivo ao incremento econômico com subsídio estatal em decorrência de um modelo de política habitacional que parte do reconhecimento da eficiência do setor privado, em especial da indústria da construção civil, para minimizar o déficit habitacional.

Não obstante esses aspectos, a legislação ordinária que trata do PMCMV (lei 11.977/2009), por meio do art. 3º, inciso IV, apresenta um rol de sujeitos que devem, preferencialmente, ser contemplados por esta política habitacional, entre eles estão as famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar<sup>153</sup>. Reconhecemos, neste sentido, que a discriminação positiva com relação às mulheres também se insere na lógica reprodutiva do capital, destacando que não se trata de qualquer mulher, mas sim aquelas responsáveis pela unidade familiar, isto é, “chefes de família”<sup>154</sup>. As políticas sociais partem do pressuposto que “grande parte da pobreza nas economias metropolitanas avançadas é encontradas entre as populações que são incapazes de juntar-se à força de trabalho – os idosos, chefes femininos da família e outros” (HARVEY, 1980, p. 233).

Embora a Constituição Federal expresse a igualdade formal com relação aos homens, entende-se que as mulheres se encontram numa condição de desigualdade, sendo que, ao mesmo tempo, permanecem, em regra, responsáveis pela esfera da reprodução da vida das pessoas, isto é, afazeres domésticos e cuidados parentais, particularmente a criação dos descendentes (sejam filhos e filhas ou netos e netas, por exemplo). Estas funções também não deixam de estar, de alguma forma, entrelaçadas às necessidades produtivas do capital (SILVA *et al.*, 2014, p. 181).

---

<sup>153</sup> Cumpre ressaltar que a Medida Provisória 561, publicada no dia 8 de março de 2012, dia Internacional da Mulher, acrescentou à lei 11.977/2009 o art. 73-A, prevendo que os contratos podem ser firmados sem a outorga do cônjuge, o que beneficia as mulheres. Ou seja, afasta a aplicação do disposto nos arts. 1.647 a 1.649 do Código Civil, não sendo necessária a autorização do marido para a realização de negócios sobre imóveis, independentemente do regime de bens do casamento. Além disso, em face do acréscimo do art. 35-A, nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS ou que a guarda seja atribuída exclusivamente ao marido ou companheiro.

<sup>154</sup> Nas palavras de Delmar Caribé, “é muito difícil pessoas solteiras serem contempladas pelo PMCMV” (Integrante da SEMHAB, entrevista concedida em 8 de abril de 2014).

Ainda que haja evidente disparidade econômica entre os homens e mulheres no Brasil, de modo geral, a legislação que regulamenta o PMCMV se refere apenas às mulheres que cumprem diretamente a função reprodutiva, levando em conta a importância da moradia para a manutenção da estrutura familiar. Ocorre que a progressiva apropriação do capital no processo de conformação do espaço urbano não promove efeitos iguais para os homens e mulheres<sup>155</sup>. É possível afirmar que as mulheres, em regra, enfrentam mais dificuldades para sobreviverem nas cidades, especialmente se levarmos em consideração que tanto a prevalência do patriarcado como da divisão sexual do trabalho impõem a estas, não só atividades de menor remuneração, mas também uma dupla jornada de trabalho (SILVA *et al.*, 2014, p. 185), refletindo, direta e distintamente, na inserção das mulheres na vida urbana.

De fato, a qualidade da casa, sua localização, as possibilidades de acesso aos serviços básicos como saneamento, água encanada, luz elétrica, transporte público, pavimentação, equipamentos de saúde, educação e lazer têm grande influência na extensão da **jornada de trabalho doméstico e no grau de dificuldade em desenvolvê-lo cotidianamente. Além disso, a segurança no exercício do direito de morar é perseguida de forma mais dedicada por quem têm justamente no espaço privado da casa seu espaço privado da casa seu espaço vital de atuação e radicação.** (ALFONSIN, 2006b, p. 255, grifo nosso)

Importa ressaltar que o impacto das políticas públicas no cotidiano das mulheres não constitui o objeto central da presente pesquisa, embora sua análise contribua para que possamos também desconstruir o mito da neutralidade das políticas sociais e do direito. Acontece que as questões habitacional e urbana estão entrecruzadas com a prevalência do patriarcado enquanto elemento estruturante da produção e reprodução do capital, assim como a discriminação racial e a luta de classe, não havendo, deste modo, hierarquia entre as referidas categorias (SILVA *et al.*, 2014, p. 187).

A título ilustrativo, a média nacional obtida pelo IPEA, referente aos beneficiários do faixa 1 do PMCMV, constatou que 87,1% dos contratos com a Caixa Econômica Federal foram realizados por mulheres (2014, p. 63), sendo que este índice, no caso de João Pessoa, foi de 83,3% (2014, p. 65)<sup>156</sup>.

<sup>155</sup> Assim como se mensurarmos os demais sujeitos historicamente subalternizados ao longo da história (povos originários, afrodescendentes, LGBT etc).

<sup>156</sup> No caso dos residenciais Irmã Dulce e Anayde Beiriz, este índice foi de, respectivamente, 70,40% e 87,1%. Em relação ao Residencial Manacá, das 244 moradias, 100 foram destinadas às mulheres com problemas em sustentar financeiramente a família e/ou com problemas com ex-companheiros, por meio de um convênio entre a Secretaria de Habitação Social e a Secretaria de Políticas Públicas da capital paraibana.



É possível dizer, deste modo, que as mulheres são o público que, de forma mais direta, é afetado pelas políticas públicas habitacionais, como é o caso do PMCMV. Neste sentido, Alfonsin (2006a) defende que as mulheres deveriam ser privilegiadas por meio de práticas específicas que admitissem suas particularidades, desde as etapas de seleção de demanda e planejamento de uma intervenção determinada, até a gestão e implantação da mesma. Infelizmente, conforme salienta a autora, raramente isso acontece. A prática de desconsiderar, ignorar ou simplesmente nem dar-se conta de que o espaço das cidades “é utilizado e demandando de maneira diferente por homens e mulheres” aumenta “consideravelmente a ineficiência das intervenções públicas e desloca as ideias de desenvolvimento sustentável de **cidades para todos para um horizonte inatingível**” (2006a, p. 255-256, grifo nosso).

No entanto, para efeitos deste estudo, não se propõe a mensurar a eficiência do PMCMV no que se refere ao acesso das mulheres ao direito à cidade. Por outro lado, ao elencarmos a discriminação positiva das mulheres na legislação em tela é possível apresentar alguns elementos que apontam para relação intrínseca entre o Estado, a propriedade privada e a família<sup>157</sup>. Conforme apontado por Engels (2010), o Estado é um produto da sociedade numa determinada fase do seu desenvolvimento, em meio à existência de classes antagônicas com interesses inconciliáveis, cuja criação está atrelada a necessidade de uma força que se posicionasse aparentemente acima da sociedade, com o objetivo de atenuar o conflito nos limites da ordem. Assim, é possível dizer que o Estado moderno existe para servir a propriedade privada e, ao mesmo tempo, permitir a sua reprodução, fortalecendo o modo de produção capitalista.

Entendemos, por sua vez, que a referência às mulheres na legislação específica reforça seu papel na divisão do trabalho na sociedade, ainda que se reconheçam estas enquanto possíveis chefes de família e legítimas para obter acesso à titularidade da propriedade do imóvel, permitindo, em certa medida, sua inclusão social. O Estado brasileiro, por meio do PMCMV, admite que a discriminação positiva das mulheres contribui mais efetivamente para minimizar as

---

<sup>157</sup> A condição social da mulher, em decorrência da análise da obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, ganha um relevo especial, pois a instauração da propriedade privada e a subordinação das mulheres aos homens são dois fatos simultâneos, marco inicial das lutas de classes (MORAES, 2000, p. 89), na medida em que Engels (2010) reconhece que o sistema patriarcal é uma fase das relações familiares, não sendo em si unânime e universal.

consequências da problemática habitacional, levando em consideração que os benefícios contemplam não apenas elas como também todos os indivíduos que estão sobre sua responsabilidade.

Isto posto, o PMCMV trata-se de uma política pública que reforça a relação intrínseca entre a propriedade privada, o Estado e a família. Não podemos desprezar que a segurança sobre a posse do imóvel representa um avanço na vida dos beneficiários, especialmente para as mulheres. Nosso objetivo, na verdade, é associar o dispositivo normativo em questão à perpetuação do instituto da propriedade privada, central para a reprodução do capitalismo, tendo o Estado como principal intermediário dessa relação, em que apenas uma parcela da população, assim como uma parte das mulheres — aquelas inseridas no contexto familiar — estão autorizadas a obter o *status* de proprietária. Na medida em que o Estado semeia a propriedade e reforça elementos da divisão sexual do trabalho por meio de políticas habitacionais em vez de aboli-la, está, supostamente, promovendo o bem comum.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade vendida aos pedaços converteu-se em parte integrante da reprodução capitalista, não somente porque nela são confeccionados e trocados bens materiais e imateriais, mas porque dentro dela, num sentido amplo, a sociedade como um todo é reproduzida. De igual modo, ocorre o mesmo num sentido que poderíamos considerar restrito, porque a cidade passou a ser um produto consumido, comprado e vendido, assumindo uma função fundamental na circulação e acumulação de capital.

Na medida em que o solo urbano e, conseqüentemente, a moradia se transformaram em mercadoria em face do surgimento do modo de produção capitalista, a crise habitacional tornou-se inevitável, atingindo, principalmente, as camadas historicamente oprimidas da sociedade, como por exemplo as mulheres, os povos originários, afrodescendentes, imigrantes, as comunidades LGBT, os operários etc. Nesse contexto, embora o Direito queira apresentar sua face neutra, no plano concreto se apresenta como instrumento de dominação a favor das classes que ao longo da história passaram a lucrar com a produção dos espaços urbanos, convergindo para uma lógica de segregação e exclusão social.

Levando em conta o desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil e o fato de a habitação assumir a forma de mercadoria, os trabalhadores, com o fim da escravidão, passaram a arcar com as despesas necessárias à sua sobrevivência. Contando com recursos limitados, a oferta de imóveis no mercado das cidades brasileiras não era, assim como não vem sendo, compatível com os salários ou demais rendimentos dos trabalhadores e trabalhadoras. Portanto, relacionar a promulgação da Lei de Terras, em 1850, paralelamente ao processo que levou à emergência do trabalho livre, ou seja, à positivação do direito sagrado à propriedade privada e o fim do trabalho escravo, foi central para que pudéssemos refletir sobre o agravamento das condições de vida das camadas historicamente despossuídas nas cidades brasileiras.

No caso de João Pessoa, as primeiras intervenções estatais na problemática habitacional se deram por meio do autoritarismo sanitário, como questão de polícia, assim como ocorria em outras cidades brasileiras, representando uma das principais respostas do poder público à deterioração das condições de vida na cidade. Objeti-

vou-se adequar as cidades aos padrões da modernidade, da salubridade e da higiene em sintonia aos interesses das classes dominantes, ao invés de garantir a democratização dos espaços públicos e do acesso à moradia digna. Não obstante o autoritarismo sanitário, a repercussão da Lei de Terras e a monopolização sobre o uso do solo urbano estiveram intrinsecamente associadas ao modelo elitista de conformação do espaço urbano e à limitação das possibilidades de acesso à moradia digna pelas camadas historicamente oprimidas na capital paraibana.

Diferentemente do movimento higienista que lidou com as condições deterioradas de moradia enquanto questão de polícia, o Estado brasileiro, a partir da década de 1930, recepcionou as demandas reivindicativas das classes oprimidas por moradias nos centros urbanos. Na qualidade de questão social, as políticas públicas habitacionais simbolizaram uma das estratégias políticas das classes dominantes inseridas na estrutura burocrática estatal para conquistar o apoio político das camadas populares urbanas.

A habitação operária tornou-se central para a manutenção da ordem econômica, política e social. O provimento estatal da moradia-propriedade passou a representar uma das táticas centrais adotadas pelo Estado brasileiro para atender às demandas reivindicativas das classes historicamente oprimidas e, sobretudo, assegurar condições para que o capital se reproduzisse, seja garantindo a moradia-dormitório ou movimentando a economia por meio do subsídio à indústria privada da construção civil. Além de ser um bem imprescindível para a sobrevivência dos trabalhadores, a moradia tornou-se artifício de transformação do trabalhador em proprietário, mesmo que este não detenha bens de produção. Ampliar e melhorar as condições de moradia das camadas populares passou a ser confundida com a aquisição da casa própria individual, a prova concreta de que o trabalhador também se favorecia do desenvolvimento econômico do país.

Pesquisando-se a política habitacional brasileira sob dimensão histórica, constatou-se que, entre a década de 1930 e meados da de 1980, o país incrementou políticas voltadas para a provisão da casa própria, por meio de três instituições, que atuaram de acordo com a política nacional-desenvolvimentista. Essas instituições foram: os Institutos de Aposentadoria e Pensões, a Fundação da Casa Popular e o Banco Nacional de Habitação. Cada uma manifestou diferente natureza de execução, especialmente no que diz respeito ao enfoque na difusão da política da casa própria. Após 1986, com o fim do BNH, a política habitacional no país ficou fragmen-

tada, sem uma ação pública regular e ampla para o manejo da problemática habitacional.

O lançamento do Programa "Minha Casa, Minha Vida", atuando conforme a política neodesenvolvimentista, representou imenso rompimento com relação às intervenções estatais pretéritas, essencialmente por deslocar a questão da habitação para o cerne da agenda governamental. O PMCMV simbolizou a natureza do pacto econômico e social estabelecido pelo neodesenvolvimentismo por envolver o Estado enquanto protagonista de políticas de crescimento econômico e bem-estar social sem romper com o neoliberalismo que permaneceu incidindo profundamente nas regras do jogo político. A governança sobrepôs o governo; a renda fundiária e o caráter absoluto da propriedade privada prevaleceram sobre a reforma urbana e os setores que ao longo da história lucraram com a segregação socioespacial se consolidaram no comando da política urbana e habitacional brasileira.

A forma como a primeira etapa do PMCMV – faixa 1 se conformou no município de João Pessoa, assim como nas demais cidades brasileiras, descartou a possibilidade de tratar o déficit habitacional bem como a questão urbana por meio de políticas que envolva toda cidade e que limite os poderes inalienáveis dos proprietários, isto é, aproveitando os espaços já existentes, desapropriando imóveis abandonados ou subutilizados e promovendo uma melhoria na vida urbana, por meio de projetos que ampliem a mobilidade urbana, espaços culturais, infraestrutura e serviços públicos em todos os bairros. Além disso, a materialização da previsão à prioridade das mulheres chefes de família no acesso às unidades habitacionais do PMCMV evidencia a relação profunda entre o Estado, a propriedade privada e a família.

A construção de novas unidades habitacionais na capital paraibana, ao mesmo tempo que milhares de imóveis permaneceram sem cumprir o princípio da função social da propriedade, ilustrou a opção do Estado brasileiro sobre como lidar com o problema habitacional: a partir da garantia do acesso a moradia-propriedade a uma parcela da população que, por conta própria, não foi inserida no mercado imobiliário. A localização periférica destas unidades confirmou e repetiu uma tendência lançada desde o início da urbanização do solo brasileiro: o afastamento das classes oprimidas, em geral, das regiões mais centrais onde se encontram elementos que caracterizam as cidades, isto é, o acesso à moradia-propriedade pelas camadas mais populares contempladas pelo PMCMV foi praticamente condicionado pela negação do direito à cidade.

A escolha pelas terras piores localizadas, assim como pelo Programa Minha Casa Minha Vida, de modo geral, não ocorreram por acaso. Refletiu a confluência entre Estado e Empresa na materialização do programa que acabaram por subverter os interesses públicos deste. Expôs a prevalência por um modelo de desenvolvimento cujo crescimento econômico e as metas quantitativas ofuscaram a tentativa de universalização de direitos, na qual a produção do espaço urbano, inclusive no provimento de habitações populares, vem servindo a acumulação de capital. Significou dizer que a política habitacional no Brasil vem atuando segundo critérios meramente distributivos que objetivam imprimir uma aparente imagem humanizada e social do Estado capitalista.

A aproximação entre o Estado e o mercado na implementação das políticas habitacionais revelou uma relação de cumplicidade entre esses sujeitos que, aparentemente, possuem interesses distintos. Percebeu-se que a separação entre o Estado e a sociedade civil não passou de uma ficção teórica. Embora os liberais clássicos, no presente estudo representado por Locke, tenham tentando libertar o indivíduo, o homem burguês e proprietário, das amarras do Poder Público, a consolidação do modo de produção capitalista no Brasil dependeu, assim como ainda depende, do Estado.

A partir da roupagem intervencionista, o Estado que, para Locke foi criado para garantir exclusivamente a proteção aos direitos individuais, passou a criar políticas habitacionais que transferiram verbas públicas para a iniciativa privada e, ao mesmo tempo, transformaram sujeitos despossuídos em proprietários. Sujeitos que por conta própria, pelas leis de mercado, não tiveram acesso à moradia digna, mas que em face das políticas habitacionais conseguiram obter individualmente a casa própria, lhe garantindo o passaporte de acesso à cidadania na sociedade capitalista.

O processo urbanização que se desencadeou em face da consolidação do modo de produção capitalista demandou a inserção de mecanismos institucionais e jurídicos que possibilitem intervir na conformação e divisão do solo urbano com a finalidade de não mais deixá-lo entregue a leis do livre mercado. O fenômeno urbano brasileiro vem promovendo uma realidade segregadora para grande maioria de brasileiros que vivem nas cidades, ainda que coexistam dispositivos progressistas na legislação pertinente à matéria urbanística que possibilitariam a relativização do cunho inalienável da propriedade privada e, conseqüentemente, atenuariam as causas que contribuem para o déficit habitacional.

A inexistência de um projeto de cidade que também envolva os anseios das camadas excluídas fica cada vez mais evidente na medida em que a principal política pública habitacional vigente no Brasil não atinge o conjunto de condicionantes que agravam a crise urbana. Não se criou, até então, um modelo de racionalismo urbano que rompesse com a ideia de uma cidade excludente e segregadora. A execução do PMCMV, ao não interferir na especulação imobiliária paralelamente à construção de novas moradias populares em vazios urbanos ou regiões periféricas<sup>158</sup>, sendo que alguns desses empreendimentos em formato de “bloco de cidades”, contribui para o aumento do preço da terra urbana e, em consequência, restringe o acesso à moradia digna. Deste modo, trata-se de um modelo de política social que vem optando pela inclusão por meio do consumo, pela concepção de direito à moradia como um desdobramento do direito de propriedade e compreendendo o direito à cidade simplesmente como um direito individual.

Estamos longe de fazer do direito à cidade o direito de construir o espaço que nos rodeia da maneira que queremos ou desejamos. Ou de não estarmos vulneráveis à especulação imobiliária, deste tipo de cidade que serve às classes dominantes que não abrem mão de construir a cidade de acordo com os seus próprios desejos. Ao restante só lhe cabe sobreviver nela. Ocorre que o direito à cidade está muito além da construção de novas moradias. Isso posto, a crítica ao Programa Minha Casa Minha Vida nos remete a pensar formas de alcançarmos a reforma urbana entrelaçada a demais reformas estruturais tão necessárias ao nosso país, que possibilite e potencialize a cidade como palco central para a insurgência de movimentos populares que questione e atinjam a hegemonia do capital.

---

<sup>158</sup> Em relação à localização periférica, observar anexo “m” onde consta a imagem do “Mapa de bairros de João Pessoa”. Os Residenciais Irmã Dulce, Manacá e Anayde Beiriz encontram-se, respectivamente, indicados nos números 34, 31 e 18.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Betânia de Moraes. Cidade para todos/Cidade para todas – Vendo a cidade através do olhar das mulheres. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006a. p. 253-265.

\_\_\_\_\_. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valia urbanas: um imperativo de nova ordem jurídico-urbanística brasileira. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito Urbanístico – Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b. p. 287-300.

ALMEIDA, Ana Lia. O Papel das Ideologias na Formação do Campo Jurídico. *Direito & Praxis Revista*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, 2014.

AMARAL, Roberto. O constitucionalismo na Era Vargas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, n. 163, jul/set. 2004. p. 85-92.

ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ARANTES, Pedro. F.; Fix, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. *In*: Evanize Sydow; M<sup>A</sup>ria Luisa Mendonça. (Org.). **Direitos Humanos no Brasil 2009 - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2009. Disponível em:  
<[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FvsYi\\_0TuqgJ:https://xa.yimg.com/kq/groups/14917735/451095191/name/Pacote\\_Pedro\\_Mariana\\_Final\\_COMPLETO.pdf+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FvsYi_0TuqgJ:https://xa.yimg.com/kq/groups/14917735/451095191/name/Pacote_Pedro_Mariana_Final_COMPLETO.pdf+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

ARAÚJO, Luciana Medeiros de. **A produção do espaço intra-urbano e as ocupações irregulares no conjunto Mangabeira, João Pessoa-PB**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2006.

AZEVEDO, Aluísio. **O cortiço**. São Paulo: Editora Moderna, [s/d].

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, out./dez. 1988. p. 107-119.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e Poder – Da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Economia Política do Imobiliário: o Programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a**



partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *In*: 9º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas - "O acordo social necessário. Pode o Brasil ter uma estratégia nacional de desenvolvimento?", 2012, São Paulo.

**Conferência...** São Paulo: FGV. Disponível em:

<<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>>. Acesso em: 28 de jan. 2014.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, TATIANA. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, Curitiba, 2013. p. 31-38. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/04.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da Casa Própria...Sem Casa Própria – O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa – PB**. Data de defesa 2007. 290p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, São Paulo, v. 127, 1994, p. 711-732.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 2.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica arq. Urb.**, n.1, São Paulo, 2008. p. 70-104. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01.html](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html)>. Acesso em: 12 out. 2014.

BONDUKI, Nabil; VERAS, M. Política Habitacional e a Luta pelo Direito a Habitação. *IN*: COVRE, Maria Lúcia (Org.). **A Cidadania que não temos**. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 39-72.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. **Secretaria de Estado [dos] Negócios do Império**, Rio de Janeiro, DF, 20 de setembro de 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. **Secretaria de Estado [dos] Negócios do Império**, Rio de Janeiro, DF, 30 de janeiro de 1854. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm)>. Acesso em: 12 de jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso 12 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 15 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 8 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso 20 de jan. 2015.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.798, de 4 de abril de 2013. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 de abril de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Editado pela Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, MG: MCidades; SNH; Fundação João Pinheiro, 2013.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 21 de janeiro de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Novo Desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, São Paulo, jul./set. 2006. p. 5-24.

CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2013. p. 67-91.

CARONE, Edgard. **Movimento Operário no Brasil (1877-1944)**. Algés: Editora Difel, 1984.

CASTELLS, Manuells. **Problemas de investigación en sociología urbana**. Traducción de Enrique Grillo. Siglo XXI: Madrid, 1973.

\_\_\_\_\_. **A questão urbana**. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CASTELLUCCI, Aldrin Armstrong Silva. **Revista Brasileira de História**, São Paulo,

v. 32, n. 64, 2012. p. 77-99.

CASTRO, Alexandre A. B. C. *et al.* Interfaces rodoviário-urbanas no processo de produção das cidades: estudo de caso do contorno rodoviário de João Pessoa, PB, Brasil. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 15, n. 3, jul./set. 2015. p. 175-199.

CASTRO, Matheus Felipe de. Constituição, Petróleo e Desenvolvimento: a fórmula Celso Furtado para o Brasil. *In*: Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa; Maria Marconiete Fernandes Pereira. (Org.). **Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 47-58.

CASTRO, Amaro Muniz. **Centro Histórico de João Pessoa: ações, revitalização e habitação**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.

CAVALCANTI, J. B. **A política habitacional do BNH no Brasil pós-64 e seus reflexos na expansão de João Pessoa**. João Pessoa: Editora Universidade Federal da Paraíba, 1999.

CENSO demográfico 2010. **IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Cidades@, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso 29 jul. 2013.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “questão social” no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 6. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

CLARKE, Simon. **The Crisis of Fordism or the Crisis of Social-Democracy?**. *Telos - Critical Theory of the Contemporary*, nº 83, New York, mar. 1990. p. 71-98. Disponível em: <<http://journal.telospress.com/content/1990/83/71.abstract>>. Acesso 19 de fev. 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. Crítica e Utopia em Rousseau. **Lua Nova**, n. 38, 1996. p. 6-30.

CUNHA, Euclides da. **Os sertões** – Volume 2. Disponível em: <[http://objdigital.bn.br/Acervo\\_Digital/livros\\_eletronicos/os\\_sertoos\\_ii.pdf](http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/livros_eletronicos/os_sertoos_ii.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2014.

**DESAFIOS para a política habitacional: 2ª etapa do programa Minha Casa, Minha Vida**. Observatórios das Metrôpoles. Disponível em: <[http://observatoriodasmetrôpoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt](http://observatoriodasmetrôpoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt)>. Acesso em: 21 de nov. 2014.

DINIZ, Ariosvaldo da Silva. **A maldição do trabalho (homens pobres, mendigos,**

**ladrões no imaginário das elites nordestinas - 1850/1930).** Data de defesa 1988. 178p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFPB. João Pessoa, 1988.

DUARTE, Adriana. A crise do fordismo nos países centrais e no Brasil. **Trabalho & Educação**, n. 7, Belo Horizonte, jul./dez. 2000. p. 48-61.

ESTUDO aponta redução no déficit habitacional no país. **IPEA**, Brasília, 25 nov. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20656](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656)>. Acesso em: 23 jul. 2014.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Tradução de Dainis Karepovs. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

\_\_\_\_\_. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

\_\_\_\_\_. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. **O socialismo Jurídico**. Tradução de Livia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

FARR, James. *Natural Law and New World Slavey*. **Political Theory**, Baltimore, v. 36, n. 4, ago 2008. p. 494-522.

FEITOSA, Maria. L. P. M. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o Direito Econômico do Desenvolvimento e o Direito Humano ao Desenvolvimento. *IN: SILVEIRA, Vládir Oliveira da et. al (orgs.). Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI (livro 1)*. Brasília: Ipea: Conpedi, 2013. p. 103-122.

\_\_\_\_\_. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento. Limites e confrontações. *IN: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer et al. (orgs.). Direitos humanos de solidariedade: avanços e impasses*. Curitiba: Appris, 2013.

FERNANDES, Edésio. *Constructing the 'Right To the City' in Brazil*. **Social Legal Studies June**, v. 16, n. 2, London, 2007a. p. 201-219.

\_\_\_\_\_. *Implementing the urban reform agenda in Brazil*. **Environment and Urbanization**, v. 19, n. 1, [s/l], 2007b. p. 177-189.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. *IN: Simpósio Internacional Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização*, Bauru, 2005.

FLORESTAN, Fernandes. **A revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FREIRE, Vinícius Torres. Lula, BNDES, fusões & aquisições. **Unisinos**, São

Leopoldo, 25 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-arquivadas/19558-lula-bndes-fusoes-&-aquisicoes>>. Acesso 13 mar. 2015.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1963.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1974.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 7. ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1979.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção Dialética da História**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Tradução: Armando Corrêa da Silva. Editora Hucitec: São Paulo, 1980.

\_\_\_\_\_. **Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution**. London: Verso, 2012.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: breve século XX. 1941-1991**. São Paulo: Companhia das letras, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

IASI, Mauro Luis. As revoluções do século 19 e a poesia do futuro. In: MARX, Karl. **A revolução antes da revolução** – col. Assim lutam os povos. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

JOÃO PESSOA. Lei Complementar nº 3, de 30 de dezembro de 1992. **Seminário Oficial nº 336/1993**, João Pessoa-PB, 31 de dezembro de 1992. Disponível em: <[http://177.200.32.195:9673/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/13013\\_texto\\_integral](http://177.200.32.195:9673/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/13013_texto_integral)>. Acesso em: 12 de fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Mapas de bairros de João Pessoa: ruas, avenidas e equipamentos públicos. **Secretaria de Planejamento – Diretoria de Geoprocessamento e Cadastro Urbano**. João Pessoa-PB, 2006. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/Mapa-dos-Bairros-de-Joao-Pessoa.pdf?7c8e42>>. Acesso em: 12 de fev. 2015.

KOURY, Ana Paula; BONDUKI, Nabil Georges; MANOEL, Sálua Kairuz. Análise Tipológica da produção de habitação econômica (1930-1964). In: **V Seminário DOCOMOMO**, 2003. Disponível em: <<http://www.docomomo.org.br/seminario%205%20pdfs/115R.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2015.

LASKI, Harold. **O liberalismo europeu**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo:

Mestre Jou, 1973.

LAVIERI, Maria Beatriz Ferreira; LAVIERI, João. Evolução de João Pessoa pós-60. *In: GONÇALVES, Regina Célia (org.). A questão urbana na Paraíba.* João Pessoa: Ed. Universitário/UFPB, 1999. (Coleção História Temática da Paraíba, v. 3).

LEFEBVRE, Henri. **A irrupção – a revolta dos jovens na sociedade industrial:** causas e efeitos. São Paulo: Editora Documentos, 1968a.

\_\_\_\_\_. **Direito à cidade.** Tradução de T. C. Netto. São Paulo: Editora Documentos, 1968b.

LEFEBVRE, Henri. **De le rural a lo urbano.** 4.ed. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

\_\_\_\_\_. **Le marxisme.** 23 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana.** Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEITE, Amanda Pessoa de Araújo. **A produção de habitações populares no espaço periurbano da cidade de João Pessoa – PB (2006-2011): o conjunto Gervásio Maia.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

LOUREIRO, Francisco. Usucapião Coletivo e Habitação Popular. *In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade – Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão.* Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LUCENA, Wilma Guedes de. **A produção do espaço urbano da cidade Patos/PB: do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

MACHADO, Paulo Pinheiro. Guerra, cerco, fome e epidemias: memórias e experiências dos sertanejos do Contestado. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 22, jan/jun 2011, p. 178-186.

MACPHERSON, C. B. **La teoría política del individualismo posesivo – De Hobbes a Locke.** Barcelona: Editorial Fontanella, 1970.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**, v. 1, n.6, São Paulo: Hucitec, 1998. p. 67-78.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidade: alternativas para a crise urbana.** 2. ed. Petrópolis: Editora

Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. É a questão urbana, estúpido! *In: Cidades Rebelde – Passe livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MARX, Karl. **Crítica del Programa de Gotha**. Moscú: Editorial Progreso, 1977.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da Economia Política**. Tradução de Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

\_\_\_\_\_. **Para a questão judaica**. Tradução de Jose Barata Moura. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **A ideologia Alemã**. Tradução de Ivo Tonet e Sérgio Lessa. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MÁXIMO, Wellton. Governo amplia Minha Casa, Minha Vida em 350 mil unidades. **Agência Brasil**, Brasília, 17 set. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-09/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-em-350-mil-unidades>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

MELO, Marcus Andre. **Política de habitação e populismo**: a Fundação da Casa Popular 1946-1964. *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, Salvador, v. 3, 1990. p. 39-62.

MELO, Tarso de. **Direito e Ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. Expressão Popular: São Paulo, 2009.

MELLO, Marco Antônio da Silva; VOGEL, Arno. Monarquia Contra República. **Estudos Histórico**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, 1989. p. 190-213.

MINHA Casa Minha Vida impulsiona crescimento do emprego na construção civil. **Agência Caixa de Notícias**, Brasília, 10 mar. 2013. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=382>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

MORAES, M. L. Q. Marxismo e Feminismo: afinidades e diferenças, **Crítica Marxista (Roma)**, v. 11, Campinas-SP, 2000. p. 89-97.

MÜLLER, Luiza de Souza. **Jonh Locke**: Ensaio sobre a Lei da Natureza - Tradução e Comentário. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade São Judas Tadeu, 2005.

NALON, Tai; FERNANDES, Sofia. Dilma promete 3 milhões de casas em 3ª etapa do Minha Casa, Minha Vida. **Folha de São Paulo**, 5 jun. 2014. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1465473-dilma-promete-3-milhoes-de-casas-em-3-etapa-do-minha-casa-minha-vida.shtml>>. Acesso em: 10 de nov. 2014.

NASCIMENTO, Ana Caroline Vieira do. **A construção do informal**: uma análise morfológica das favelas da cidade de João Pessoa. Data da defesa 2012. 140p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental – PPGEUA - UFPB. João Pessoa, 2012.

NASCIMENTO, Rebeca Maria Aguiar do. **A gênese do Mercado Imobiliário na Cidade da Parahyba Pós Lei de Terras**. Data da defesa 2010. 81p. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2010.

NASCIMENTO, Rebeca Maria Aguiar do; MAIA, Doralice Sátyro. Os Impactos Iniciais da Lei de Terras de 1850 na Estrutura Fundiária da Cidade da Parahyba. **GeoTextos**, v. 7, n. 2, Salvador, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewArticle/5643>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

PATTO, Maria Helena Souza. Estado, ciência e política na República: a desqualificação do pobre. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 35, jan/jul. 1999. p. 167-198.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Código Napoleão – influência nos sistemas jurídicos ocidentais. *In*: Conferência pronunciada na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, por convite de sua Egrégia Congregação, em comemoração ao Bi-Centenário da Revolução Francesa, 1989, Belo Horizonte. **Conferência...** Belo Horizonte: UFMG. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1003/937>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação**: controle e espoliação. São Paulo: Cortez Editora, 1984.

OLIVEIRA, José Luciano Agra de. **Uma contribuição aos estudos sobre a relação transporte e crescimento urbano**: o caso de João Pessoa. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.

O que é a Cepal?. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/>>. Acesso em: 16 de mar. 2015.

ORÇAMENTO: Minha Casa, Minha Vida concentrará recursos do PAC em 2015. **Câmara Notícias**, Brasília, 5 set. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/473955-ORCAMENTO-MINHA-CASA,-MINHA-VIDA-CONCENTRARA-RECURSOS-DO-PAC-EM-2015.html>>. Acesso em: 13 out. 2014.

Centro de Justiça Global; Comissão Pastoral da Terra; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Relatório Nacional sobre a situação dos Direitos Humanos e a Reforma Agrária no Brasil (relatório parcial). **Dhnet**, [s/l], [s/d]. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/terra/ragraria.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2014.



ROCKMANN, Roberto. Minha Casa Minha Vida gera impacto de 0,8% no PIB. **Valor Econômico**, 26 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3059676/minha-casa-minha-vida-gera-impacto-de-08-no-pib#ixzz2OkZ95xZt>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 1996.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel – Fapesb, 1997. (Coleção Cidade Aberta).

\_\_\_\_\_. “Antes tínhamos os sem-casa, agora estamos criando os 'sem-cidades'”. **Brasil de Fato**, São Paulo, 29 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/31184>>. Acesso em: 29 fev. 2015.

ROLNIK, R. et al. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T.; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Org.). **Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012. p. 87-104. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/privatizacaodaru/dadosabertos/bibliografia/10%20anos%20do%20Estatuto%20da%20Cidade%20-%20Das%20lutas%20pela%20reforma%20urbana%20%C3%A0s%20cidades%20da%20Copa%20do%20Mundo%20-%20Raquel%20Rolnik.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

SÁ, Nirvana Lígia Albino Rafael de. **A cidade no despertar da era higiênica: A Cidade da Parahyba e o Movimento Higienista (1854 - 1912)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1979.

\_\_\_\_\_. **Economia espacial**. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2003.

\_\_\_\_\_. **A urbanização Brasileira**. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SCHREIBER, Mariana. Aluguel caro pressiona deficit habitacional nas metrópoles. **BBC Brasil**, Londres, 29 maio 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527\\_deficit\\_habitacional\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140527_deficit_habitacional_ms.shtml)>. Acesso em: 27 jul. 2014.

SECRETÁRIA de Habitação Social. **Prefeitura Municipal de João Pessoa**. Disponível: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/semhab/>>. Acesso em: 14 de jan. 2015.

SELIGER, M. *Locke's Natural Law and the Foundation of Politics*. **Journal of the History of Ideas**, v. 24, n. 3, jul/set 1963. p. 337-354.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência**

**entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, Lígia Maria Tavares da. Características da urbanização na Paraíba. **Revista Cadernos do Logepa**, ano 3, n. 5, jul/dez 2004. p. 34-39.

SILVA, Ricardo Oliveira da. O debate sobre a legislação trabalhista rural (1960-1963): o caso de Caio Prado Júnior e Fernando Ferrari. **Revista do Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS**, v. 2, n. 4, Porto Alegre, 2009. p. 263-274.

SILVA, Fernanda Lima. **Coordenação Governamental no Presidencialismo de Coalização Brasileiro: Estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no Governo Lula.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

SILVA, Phillipe Cupertino Salloum e; ALCÂNTARA, Rafaela Cavalcanti de. Da apropriação do urbano pelo Capital à captação da mais-valia urbana: respostas e possibilidades institucionais no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro. *In*: ROLIM, Renata Ribeiro et. al. **Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas I.** João Pessoa: Conpedi, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=269>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

SILVA, P. C. S. et al. O direito à moradia e o protagonismo das mulheres em ocupações urbanas. **Gênero & Direito**, n.1, João Pessoa, 2014. Disponível em: <[periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ged/issue/view/1381/showToc](http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ged/issue/view/1381/showToc)>. Acesso em: 10 de nov. 2014.

SILVA, P. C. S. e; CAVALCANTE, Fernando Gabriel Lopes. O direito à cidade aprisionado em conjuntos habitacionais populares: a análise do Programa Minha Casa Minha Vida em João Pessoa. *In*: **II Colóquio Direito e Arte**, Salvador, 2013.

SINGER, Paul. **Economia Política na Urbanização.** 11 ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SOARES, Cristiane Leal Rodrigues. **A violência da segregação: uma etnografia da comunidade do Timbó localizada no bairro de Bancários em João Pessoa.** Data de defesa 2009. 150p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFPB. João Pessoa, 2009.

SOUZA, Leda Mara de. **Análise comparativa das Políticas Públicas Habitacionais nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.** Data da defesa 2005. 164p. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP – Univali. Itajaí, 2005.

STRAUSS, Leo. *Locke's Doctrine of Natural Law.* **The American Political Science Review**, v. 52, n. 2, jun. 1958. p. 490-501.

TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n.47, São Paulo, 2004. p. 13-28.

TRINDADE, J. D. de L. **História Social dos direitos humanos**. São Paulo: Fundação Perirópolis, 2012.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Sudio Nobel; Fapesp, 2005.

YAZBEK, Priscila. Preços de imóveis sobem 13,7% e superam a inflação em 2013. **Exame**, São Paulo, 6 jan. 2014. Disponível em: <  
<http://exame.abril.com.br/seudinheiro/noticias/precos-de-imoveis-sobem-13-7-e-superam-a-inflacao-em-2013>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

WALDRON, Jeremy. *Homelessness and the issue of freedom*. **UCLA Law Review**, v. 39, Los Angeles, 1992. p. 295-324.

ZUCCO, Cesar Jr; POWER, Timothy J. *Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication (2009)*. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, 2009. p. 218-246.

## ANEXO A

Foto 1: Rua da Areia em 1902.



Fonte: acervo website Paraibanos (2014)<sup>159</sup>.

Foto 2: Rua Duque de Caxias em 1904.



Fonte: acervo website Paraibanos (2014).

<sup>159</sup> Disponível em: <<http://paraibanos.com/joaopessoa/fotos-antigas.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

**ANEXO B**

Foto 3: Rua General Osório em 1871.



Fonte: acervo website Paraibanos (2014).

Foto 4: Praia de Tambaú em 1935.

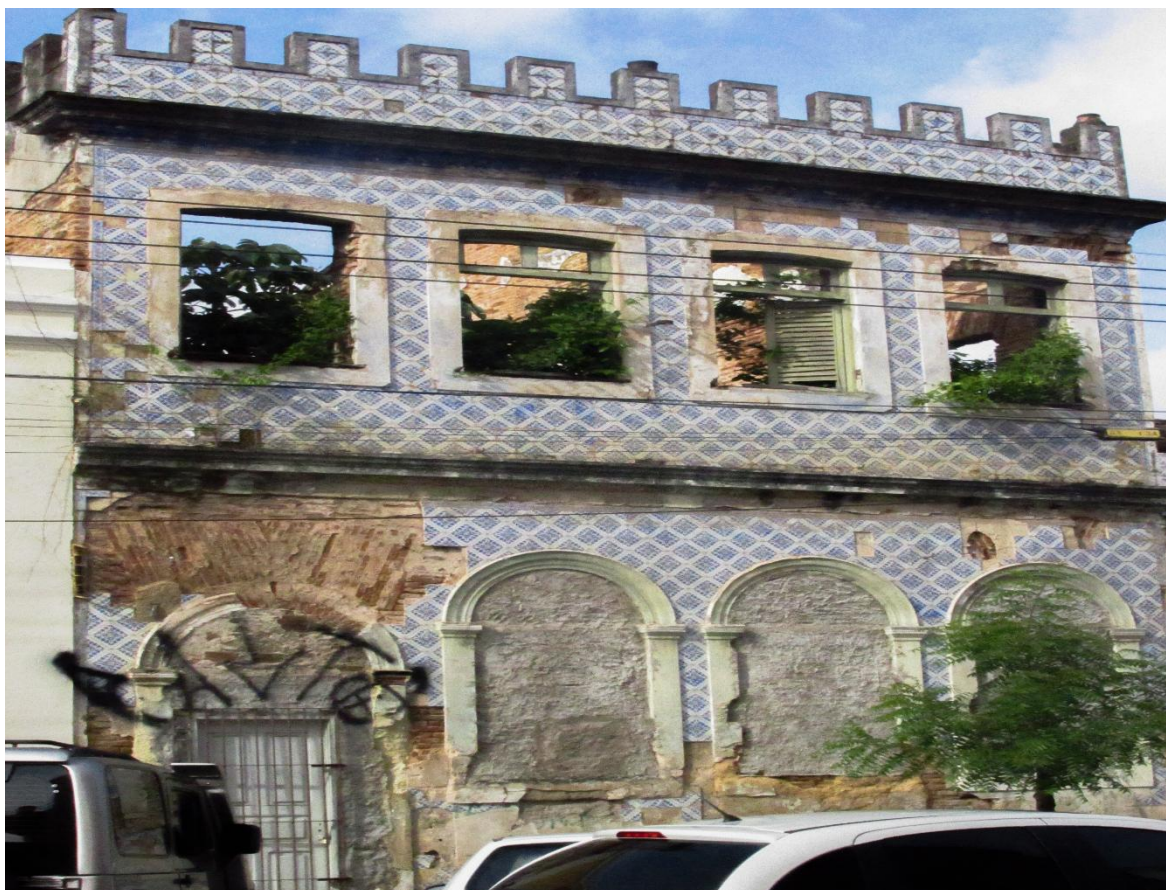


Fonte: Acervo website Paraibanos (2014).



## ANEXO C

Foto 5 e 6: Prédios deteriorados na Rua da Areia.



Fonte: acervo do autor (2015).



Fonte: acervo do autor (2015).



**ANEXO D**

Figura 7 e 8: Residencial Irmã Dulce, localizado no bairro Colinas do Sul (zona sul).



Fonte: Acervo do autor (2015).



Fonte: Acervo do Autor (2015).

## ANEXO E

Figura 9 e 10: Área loteada circunvizinha ao Residencial Irmã Dulce.



Fonte: Acervo do autor (2015).



Fonte: Acervo do autor (2015).



## ANEXO F

Figura 11: Anúncio de Construção de Escola Municipal ao lado do Residencial Irmã Dulce.



Fonte: Acervo do autor (2015).

Figura 12: Anúncio de Construção de loteamento ao lado do Residencial Irmã Dulce.



Fonte: Acervo do autor (2015).

## ANEXO G

Figura 13: Imagem panorâmica do Residencial Irmã Dulce.



Fonte: Acervo da PMJP (2012)<sup>160</sup>

Figura 14: Imagem do Residencial Jardim das Colinas e das barracas utilizadas na feira semanal de sábado, situado ao lado do Residencial Irmã Dulce.



Fonte: Acervo do autor.

<sup>160</sup> Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/pmjp-entrega-novas-moradias-a-cerca-de-cinco-mil-pessoas-nesta-quinta/>>. Acesso em: 11 jun. 2013.



**ANEXO H**

Figura 15: Residencial Anayde Beiriz, localizado no bairro das Indústrias (zona sul).



Fonte: Acerco do autor.

Figura 16: Posto de saúde situado no Residencial Anayde Beiriz.



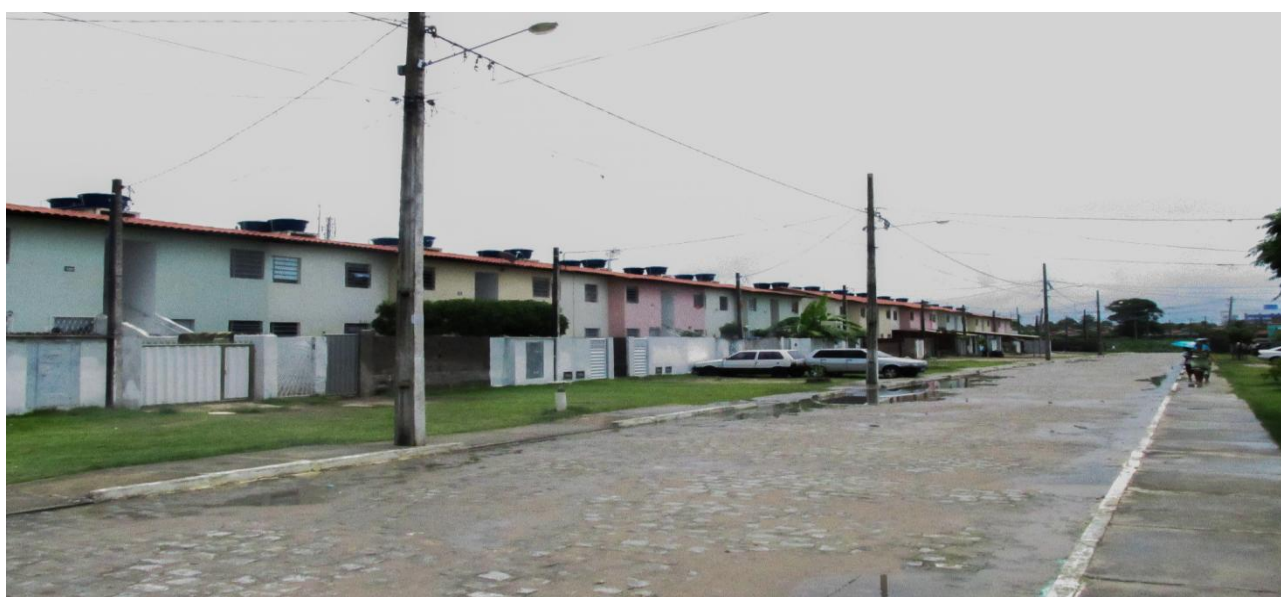
Fonte: Acervo do autor.

**ANEXO I**

Figura 17 e 18: Residencial Manacá, localizado no bairro Paratibe (zona sul).



Fonte: Acervo do autor (2015).

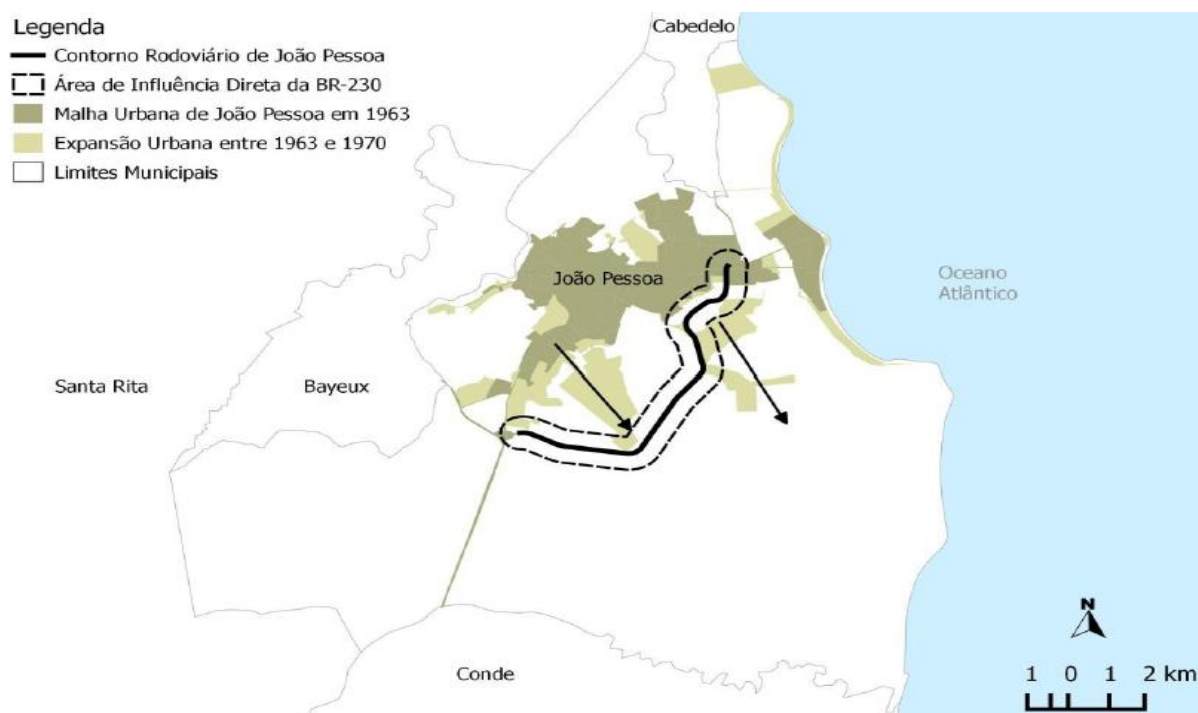


Fonte: Acervo do autor (2015).



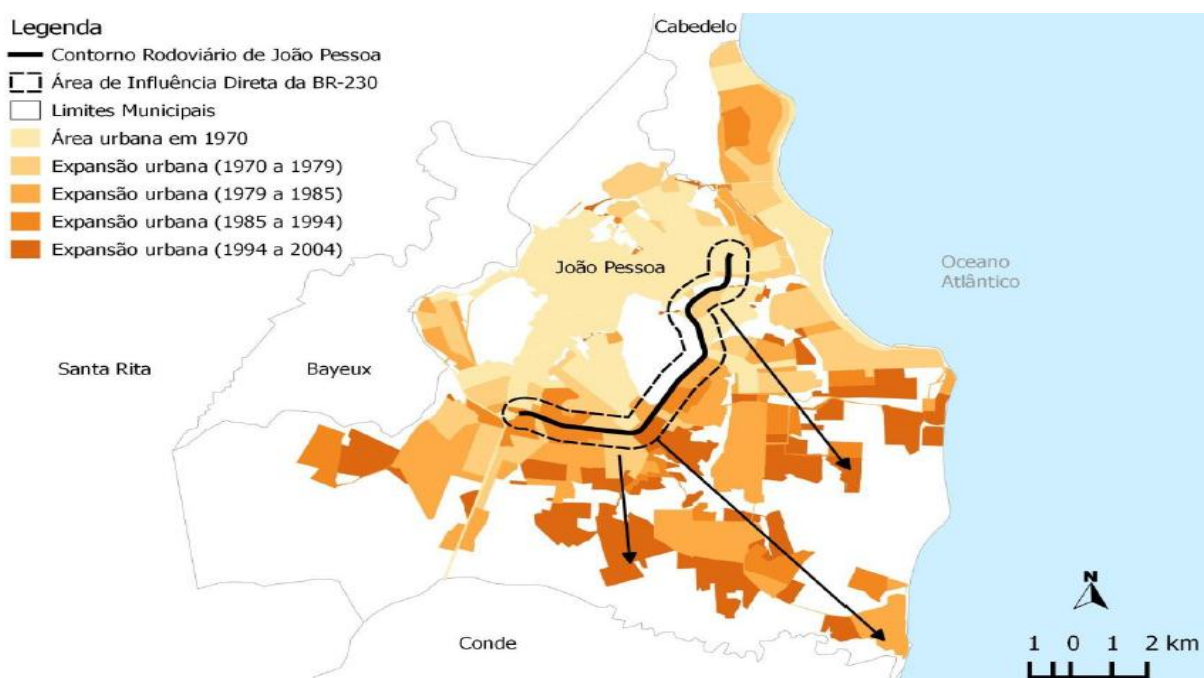
## ANEXO K

Figura 19 – Crescimento urbano de João Pessoa entre 1963 e 1970.



Fonte: CASTRO, 2015, p. 184.

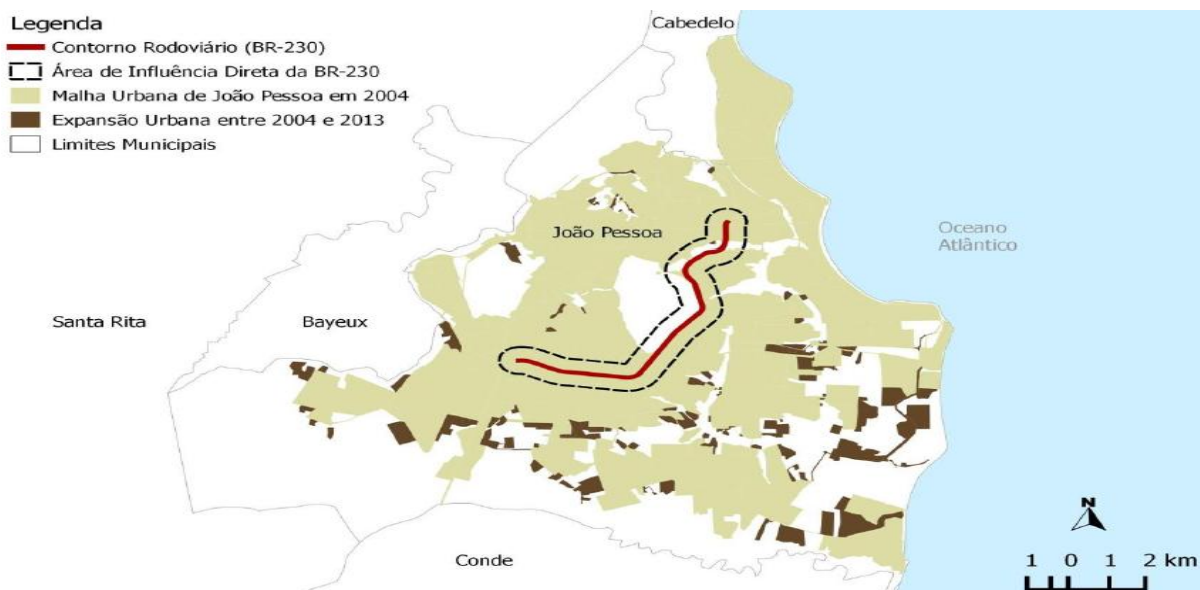
Figura 20 – Crescimento urbano de João Pessoa entre 1970 e 2004.



Fonte: CASTRO, 2015, p. 184.

## ANEXO L

Figura 21 – Crescimento urbano de João Pessoa entre 2004 e 2013.



Fonte: CASTRO, 2015, p. 190.

Figura 22 – Resumo dos estágios evolutivos de João Pessoa.

### Estágio de Superação de Limites (1963-1970)

- Implantação da BR-230;
- Ocupação além dos limites do Vale do Jaguaribe;
- Crescimento na direção sudeste;

Crescimento Bruto: 10,94 km<sup>2</sup>  
Crescimento Relativo: 53,68 %

- BR-230
- Malha Urbana até 1963
- Crescimento entre 1963 e 1970

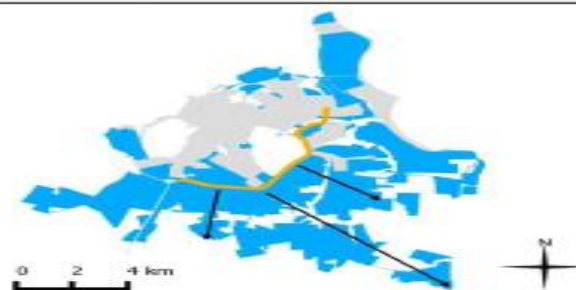


### Estágio de Crescimento (1970-2004)

- Crescimento na direção sul e sudeste;
- Distensão da malha urbana;
- Criação de novas franjas urbanas;

Crescimento Bruto: 75,98 km<sup>2</sup>  
Crescimento Relativo: 242,59 %

- BR-230
- Malha Urbana até 1970
- Crescimento entre 1970 e 2004



### Estágio de Combinação e Conflitos (2004-2013)

- Conflitos e alterações de uso do solo;
- Segregação, favelização;
- Conflitos de Circulação e Acidentes;

Crescimento Bruto: 10,87 km<sup>2</sup>  
Crescimento Relativo: 10,13 %

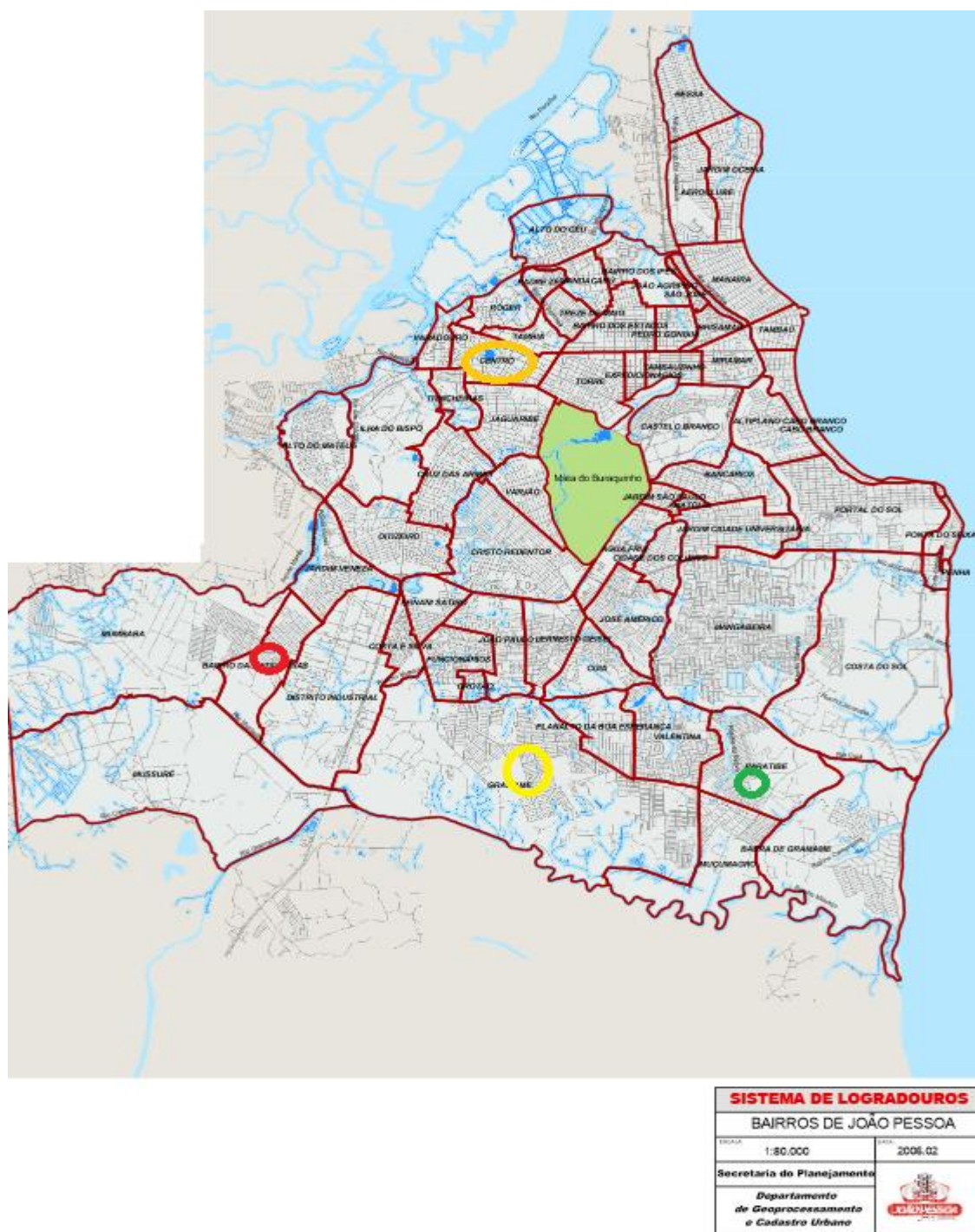
- BR-230
- Malha Urbana até 2004
- Crescimento entre 2004 e 2013



Fonte: CASTRO, 2015, p. 195.

## ANEXO M

Figura 23 – Mapa com as divisões dos bairros do município de João Pessoa em 2015<sup>161</sup>.



Fonte: PMJP, 2006.

<sup>161</sup> Os destaques em círculo de vermelho, amarelo e verde referem-se, respectivamente, a localização dos conjuntos habitacionais Anayde Beiriz, situado no Bairro das Indústrias; Residencial Irmã Dulce, situado no bairro Colinas do Sul, anteriormente pertencente ao bairro Gramame e Residencial Manacá, situado no bairro Paratibe. O destaque em laranja refere-se à indicação da localização do centro comercial do município de João Pessoa.

## ANEXO N

### Roteiro de questões para a entrevista na SEMHAB

Qual a experiência do(a) senhor(a) com a execução de políticas públicas habitacionais antes de trabalhar na SEMHAB?

---

Como o(a) senhor(a) chegou à SEMHAB? Há relação com algum partido político que compõe a base aliada governo municipal?

---

O que a repercussão do PMCMV – faixa 1 para a movimentação da economia do município de João Pessoa?

---

O PMCMV centraliza as atividades da SEMHAB? São desenvolvidos outras políticas habitacionais e urbanas?

---

Qual a novidade do PMCMV em relação aos programas habitacionais pretéritos?

---

Como se dá a relação entre a SEMHAB e os movimentos sociais da capital paraibana?

---

Como ocorre a escolha dos terrenos onde serão construídos empreendimentos do PMCMV – faixa 1? Há participação popular?

---

O que impede a construção de residenciais do PMCMV em regiões centrais da capital paraibana?

---

É possível o PMCMV acabar com o déficit habitacional no município de João Pessoa?

---



## **ANEXO O**

### **Roteiro de questões para a entrevista no MNLM**

Quando e como surgiu o MNLM na capital paraibana?

---

Quais eram as condições de luta pela moradia antes do governo Lula?

---

Qual a novidade do PMCMV em relação aos programas habitacionais pretéritos?

---

Como o MNLM avalia a opção do governo federal em 2009 pelo lançamento do PMCMV?

---

Qual a repercussão do PMCMV na movimentação da economia na capital paraibana?

---

Como o MNLM avalia a localização dos empreendimentos do PMCMV voltados às camadas mais populares?

---

O que impede a construção de residenciais do PMCMV em regiões centrais da capital paraibana?

---

É possível o PMCMV acabar com o déficit habitacional no município de João Pessoa?

---

Como o MNLM avalia a previsão da possibilidade dos movimentos sociais e cooperativas construirem moradia pelo PMCMV?

---

## ANEXO P

Roteiro de questões para a entrevista com os integrantes da Associação de Moradores do Residencial Irmã Dulce e Residencial Anayde Beiriz

Como era a habitação e vizinhança da senhora antes de ser beneficiada pelo PMCMV?

---

Como se deu o processo de seleção? Há muitas dificuldades para ser incluída no PMCMV?

---

O que havia nas *redondezas* do Residenciais no momento da entrega das unidades habitacionais?

---

Como a senhora avalia a unidade habitacional entregue pelo PMCMV?

---

Como se dá o acesso aos serviços públicos como, por exemplo, escola e posto de saúde?

---

Há espaços de lazer nas regiões próximas ao residencial?

---

Como se dá o deslocamento para o centro da capital paraibana?

---

Há serviços comerciais (banco, supermercado, casa lotérica etc) próximos ao residencial?

---

Como a senhora define o PMCMV?

---





